

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่เถี่ยข้อพิพาท  
ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

**LEGAL PROBLEMS RELATING TO MEDIATION IN DISPUTES  
WITH RESPECT TO ADMINISTRATIVE CASES  
ON ENVIRONMENT**

กฤติน อินทร์ทอง  
**KRITIN INTHONG**

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2566

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**LEGAL PROBLEMS RELATING TO MEDIATION IN DISPUTES  
WITH RESPECT TO ADMINISTRATIVE CASES  
ON ENVIRONMENT**

**KRITIN INTHONG**

**A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE  
OF MASTER OF LAWS  
PUBLIC LAW  
SCHOOL OF LAW  
SRIPATUM UNIVERSITY**

**2023**

**COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY**

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม
คำสำคัญ	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท / วิธีพิจารณาคดีปกครอง / คดีปกครอง / คดีสิ่งแวดล้อม
นักศึกษา	กฤติน อินทร์ทอง
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันชี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

### บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยทำการศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยพบว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเพียงพอ เนื่องจากคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีข้อเท็จจริงซับซ้อน มีรายละเอียดในคดีมาก โดยปัจจุบันยังไม่มียกเว้นของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในแนวทางเดียวกัน จึงมีปัญหาดังกล่าวนี้ ประเด็นแรกคือ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของผู้เชี่ยวชาญ และประเด็นที่สองคือ ปัญหาการขยายระยะเวลาการ

สิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น ได้มีบทบัญญัติให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้เหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในกระบวนการพิจารณา และระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการ เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมชัดเจน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมีองค์ประกอบที่มีผู้เชี่ยวชาญร่วมพิจารณา และกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสม ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเกิดผลดีต่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี และเสร็จสิ้นไปได้โดยเร็ว ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองและลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล

<b>THEMATIC TITLE</b>	LEGAL PROBLEMS RELATING TO MEDIATION IN DISPUTES WITH RESPECT TO ADMINISTRATIVE CASES ON ENVIRONMENT
<b>KEYWORDS</b>	MEDIATION / ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE / ADMINISTRATIVE CASE / ENVIRONMENT CASE
<b>STUDENT</b>	KRITIN INTHONG
<b>THEMATIC ADVISOR</b>	DR. SOMJIT SERSANSIE
<b>LEVEL OF STUDY</b>	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
<b>FACULTY</b>	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2023

### **ABSTRACT**

The objective of this research is to study the legal problems relating to mediation of environmental disputes in administrative cases, background and related concepts and theories, including legal measures relating to mediation of environmental disputes in administrative cases and to analyze the problems relating to mediation of environmental disputes in administrative cases in order to find solutions and develop and improve the laws on mediation of environmental disputes in administrative cases through a comparative study of Thai laws and foreign laws in order to suggest guidelines for resolving related problems.

According to the study of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No. 12) B.E. 2562 (2019) and the Regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Mediation in Administrative Cases B.E. 2562 (2019), the results show that the mediation of environmental disputes in administrative cases requires mediators with significant knowledge and ability due to the complicated facts and details in administrative cases involving environmental disputes. As there are now no clear legal provisions or regulations relating to mediation of administrative cases requiring experts' participation in the mediation process, the following legal problems are found. The first problem found is the lack of legal provisions stipulating the criteria for experts' participation in the mediation of environmental disputes in administrative cases, and the second problem found is the

extension of the mediation period for environmental disputes in administrative cases. However, foreign laws such as the laws of the French Republic and the Federal Republic of Germany include clear and effective provisions on mediation of environmental disputes in administrative cases, in terms of the proceedings and the completion of mediation where it serves the public interest.

Therefore, the researcher is of the opinion that the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2562 (2019) and the Regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Mediation in Administrative Cases B.E. 2562 (2019) should be amended to include explicit provisions requiring experts' participation in the mediation process and set appropriate mediation period. This will benefit the parties involved, speed up the mediation process, lessen the workload for administrative judges, and lower the number of cases that end up in courts.

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความเมตตา คำปรึกษา และความอนุเคราะห์จาก ท่าน ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันซี อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรเพชร ชลศักดิ์ ตระกูล ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ กรรมการสอบ สารนิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยของสารนิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอขอบ พระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดาและมารดา ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดและเป็นที่รักเคารพของ ผู้เขียน ซึ่งได้ส่งเสริมและให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาตลอดมา ขอขอบพระคุณครูบาอาจารย์ ทุกท่านในระดับชั้นปริญญาโทที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งใน การจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่งหากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าแก่ผู้ซึ่งมีความ สนใจ ผู้เขียนขอขอบความดีนี้ให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา และบทความต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ เพียงผู้เดียว

กฤติน อินทร์ทอง  
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

2566

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	III
กิตติกรรมประกาศ.....	V
สารบัญ .....	VI
สารบัญตาราง .....	X

## บทที่

<b>1</b>	<b>บทนำ .....</b>	<b>1</b>
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
	1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	5
	1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
	1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
	1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
<b>2</b>	<b>ความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม .....</b>	<b>8</b>
	2.1 ความหมายของการใกล้เคียงข้อพิพาท.....	8
	2.2 หลักการของการใกล้เคียงข้อพิพาท .....	13
	2.2.1 หลักการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง.....	14
	2.2.2 หลักความสมัครใจของคู่กรณี .....	16
	2.2.3 หลักความไว้วางใจของคู่กรณี .....	17
	2.2.4 หลักความรับผิดชอบของคู่กรณี .....	17
	2.2.5 หลักการเปิดกว้างในผลลัพธ์ .....	17
	2.2.6 หลักความเป็นกลางในการใกล้เคียงข้อพิพาท.....	18
	2.2.7 หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดี .....	18



บทที่	หน้า
2.3 แนวคิดและหลักการในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม .....	19
2.3.1 ลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	19
2.3.2 หลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม .....	21
2.3.3 สิทธิและเงื่อนไขในการฟ้องคดี.....	27
2.3.4 การระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ย .....	34
2.4 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	37
2.4.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง .....	37
2.4.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม .....	41
2.4.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับหลักประโยชน์สาธารณะ.....	41
2.5 แนวคิดและความเป็นมาการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ .....	43
2.5.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	43
2.5.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	47
<b>3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย .....</b>	<b>50</b>
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	50
3.1.1 ประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	52
3.1.2 การริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	53
3.1.3 ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	54
3.1.4 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	55
3.1.5 คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	56
3.1.6 ภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	57
3.1.7 ค่าตอบแทนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	58
3.1.8 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	59

## บทที่

## หน้า

3.2	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เก็ลยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมาย ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	60
3.2.1	ประเภทคดีที่ไถ่เก็ลยข้อพิพาท .....	60
3.2.2	ผู้ไถ่เก็ลยข้อพิพาท .....	64
3.2.3	คุณสมบัติของผู้ไถ่เก็ลยข้อพิพาท.....	65
3.2.4	มาตรฐานวิชาชีพของผู้ไถ่เก็ลยข้อพิพาท.....	66
3.2.5	ขั้นตอนการไถ่เก็ลยข้อพิพาท.....	66
3.2.6	ผลของการไถ่เก็ลยข้อพิพาท .....	69
3.3	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เก็ลยข้อพิพาทในคดีปกครองตาม กฎหมายไทย .....	70
3.3.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	70
3.3.2	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง .....	71
3.3.3	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา .....	72
3.3.4	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 .....	72
3.3.5	ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไถ่เก็ลย ข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562.....	78
3.4	สรุปเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการไถ่เก็ลย ข้อพิพาทคดีปกครอง.....	80
4	<b>วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เก็ลยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม 85</b>	
4.1	ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วมในการ ไถ่เก็ลยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของผู้เชี่ยวชาญ.....	85
4.1.1	ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการ ไถ่เก็ลยข้อพิพาท.....	86
4.1.2	ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติและการขึ้นทะเบียนของผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วม ในการไถ่เก็ลยข้อพิพาท .....	86
4.1.3	ปัญหาการกำหนดค่าป่วยการของผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการไถ่เก็ลย ข้อพิพาท.....	89

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม .....	90
<b>5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....</b>	<b>94</b>
5.1 บทสรุป .....	94
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	95
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>97</b>
<b>ประวัติผู้เขียน .....</b>	<b>104</b>

**สารบัญตาราง**

<b>ตารางที่</b>		<b>หน้า</b>
1	ตารางเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการไต่ เถี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม	83

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อม คือ สิ่งต่าง ๆ รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและนามธรรม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น เป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน มีอิทธิพลเกี่ยวข้องถึงกันอย่างเป็นระบบ สิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมาก เนื่องจากมนุษย์มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงพึ่งพาอาศัยใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมรอบตัวตลอดเวลา แต่โลกในยุคสมัยปัจจุบันมีการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ ปลูกฝังจิตสำนึกให้มนุษย์มีความรักและหวงแหนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนอาศัยมาตรการบังคับทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลไม่ให้นมนุษย์ทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสิ่งแวดล้อมอยู่มากมาย หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น ก็จะทำให้เกิดการนำคดีมาฟ้องต่อศาลทั้งที่เป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครอง

ในปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และมีผลกระทบต่อโลกอย่างมาก ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นทรัพยากรซึ่งมีความคิด มีสติปัญญาสูง มีเหตุผลในการดำรงเผ่าพันธุ์ มีการพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาทั้งทาง เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง การปกครอง<sup>1</sup> ซึ่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะมีผลกระทบต่อผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก และความเสียหายจะไม่ได้จำกัดอยู่แค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ขยายวงออกไปเป็นบริเวณค่อนข้างกว้าง ยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจ

---

<sup>1</sup> ภมร วงษ์เกตุ. (2558). ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในการดำเนินชีวิตประจำวัน<sup>2</sup> ผลสืบเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายของเอกชน ผู้ประกอบการ การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการปฏิบัติหน้าที่ซึ่ง ค่าเข้าเกินสมควรของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>3</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” ถือเป็นคดีที่เป็นคดีที่สร้างผลกระทบต่อคนจำนวนมากและเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน

จึงเห็นได้ว่า สาเหตุพื้นฐานของปัญหาเกี่ยวกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มของจำนวนของประชากร ซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียในทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่งผลให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมา นอกจากนี้การใช้วิทยาการและเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการอาจส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดการ สูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การสำรวจ ขุดเจาะ หรือขนส่งน้ำมันดิบจากแหล่งขุด เจาะในทะเลโดยทางเรือบรรทุกน้ำมัน อาจเกิดอุบัติเหตุทำให้น้ำมันรั่วไหลมีคราบน้ำมันปนเปื้อน บริเวณพื้นผิวน้ำจนเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล และทำให้ระบบนิเวศของท้องทะเลต้องเสีย ความสมดุลไป การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก การ ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอย่างหนาแน่น ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศเสียง และแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น<sup>4</sup>

สำหรับข้อพิพาททางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คดีปกครอง หมายถึง คดีที่มี คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีพิพาททางปกครองตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ คดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายถึง คดีที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็น หน่วยงานทางปกครอง เป็นคดีพิพาททางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีข้อพิพาทเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนมากจะเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงาน ทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองหรือ

<sup>2</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม. *วารสารวิชาการ ศาลปกครองกฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม*, 7(2). หน้า 11.

<sup>3</sup> คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาพัฒนาการ. (2558). *เรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ..* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://library2.parliament.go.th>

<sup>4</sup> อองอาจ รังศรีศักดิ์ และสังเวียน เทพผา. (2563). แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. *วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก*. หน้า 357.

เจ้าหน้าที่ของรัฐในการทะเลาะจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเช่นกัน โดยเฉพาะค่ารักษาพยาบาล และค่าขาดรายได้เมื่อใดปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงขึ้น รัฐและประชาชนก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น การเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหรือของโลก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป แต่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคดีที่ลักษณะพิเศษมีความแตกต่างจากคดีปกครองโดยทั่วไป และมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง อีกทั้งการแก้ไขเยียวยาหรือการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายให้กลับคืนมาดังเดิมเป็นไปได้ยาก กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีความยืดหยุ่น สอดรับกับหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการฟ้องคดีแบบรวมกลุ่ม และวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นต้น<sup>5</sup>

ในประเทศไทยคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงซับซ้อน มีรายละเอียดในคดีมาก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในการพิจารณาพิพากษาคดี ทำให้ต้องใช้เวลานานกว่าจะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ครบถ้วนกว่าจะสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้ จนบางครั้งอาจเป็นสาเหตุให้คู่กรณีได้รับความเสียหายเกินสมควร อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม ระบบเศรษฐกิจ และเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมากจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาให้กลับสู่สภาพเดิม ดังนั้น จึงควรนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้กับคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกก็คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกวิธีหนึ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์รองรับไว้เป็นการเฉพาะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เป็นการกำหนดให้คู่กรณีสามารถมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกันได้โดยยึดหลักความสมัครใจของคู่กรณี ทำให้ข้อพิพาทในคดีปกครองยุติลงได้โดยไม่ต้องรอให้ศาลปกครอง

<sup>5</sup> งามอรังศรีศักดิ์และสังเวียนเทพผา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 361.

พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่างๆ ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเอาไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่กรณีคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้บังคับเพื่อระงับข้อพิพาทให้ยุติลงได้โดยเร็ว อันเป็นการบรรเทาความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจเป็นผลกระทบจากความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น ยังคงมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาอยู่ดังนี้

ตามข้อ 4 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 วางหลักไว้ว่า ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เฉพาะแต่ตุลาการศาลปกครองเท่านั้นที่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่ตุลาการศาลปกครองมากยิ่งขึ้น และอาจส่งผลกระทบให้การพิจารณาคดีปกครองในคดีหลักต้องล่าช้าออกไป และข้อ 19 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว วางหลักไว้ว่า ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของผู้นั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ไกล่เกลี่ยนั้น ซึ่งคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ มากยิ่งกว่าคดีปกครองเรื่องอื่น ๆ

ตามข้อ 24 วรรคสอง แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 วางหลักไว้ว่า กรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขยายระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องล่าช้าออกไป หรืออาจมีผลเป็นการประวิงเวลาในการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นมักมีความรุนแรงและกระทบต่อประชาชนในสังคมเป็นวงกว้าง อีกทั้งการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนั้นทำได้ยาก จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้สิ้นไป การไม่กำหนดกรอบระยะเวลาของการขยายระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ให้แน่นอนชัดเจนจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้



1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของผู้เชี่ยวชาญ

2) ปัญหาการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงการขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะให้เหมาะสมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิด และความเป็นมาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ได้แก่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 รับรองหลักการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่กฎหมายดังกล่าว

ยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายว่าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในข้อใดเลยที่มีกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และปัญหาการขยายระยะเวลากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและค่าป่วยการของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ชัดเจน จึงควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิด และความเป็นมากฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมว่ามีปัญหาอย่างไร โดยศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เปรียบเทียบกับทั้งบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้สามารถเสนอหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งเน้นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตำรับกฎหมาย บทความ คำพิพากษา ศาลปกครอง และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง วิธีการระบุข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเห็นของนักวิชาการ นักนิติศาสตร์ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่ามีปัญหาอย่างไร

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย หลักการ แนวคิด และความเป็นมาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

## บทที่ 2

### ความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

การศึกษานี้ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม หลักการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน หากแต่เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในข้อใดเลยที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ชัดเจน เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

#### 2.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>1</sup>

ในปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการยุติข้อพิพาท ซึ่งตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมาจนถึงในปัจจุบันมีรูปแบบหรือวิธีการของการยุติข้อพิพาทหลากหลายวิธีการ และมีการปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้สอดคล้องและมีประสิทธิภาพในการจัดการข้อพิพาทได้ดียิ่งขึ้น เช่น ในประเทศสิงคโปร์ มีการกล่าวถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่เรียกว่า “Neutral Evaluation” ในส่วนของความหมายและหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงมีผู้กล่าวถึงไว้คล้ายคลึงกันบ้าง หรือแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด การถกเถียงกันถึงความหมายรวมทั้งรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงมีข้อพึงระลึกถึงการพัฒนาและปรับเปลี่ยนไปของวิธีการระงับข้อพิพาทในแต่ละยุคสมัยหรือตามความเข้าใจของนักวิชาการหรือนักปฏิบัติแต่ละบุคคลที่อาจมีความแตกต่างกันได้ในรายละเอียดหรือในถ้อยคำที่ใช้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่แน่ชัดในปัจจุบันด้วยเช่นกันว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มุ่งหมายถึง วิธีการยุติข้อพิพาทโดยบุคคลที่วางตัวเป็นกลาง ไม่ได้มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะหรือเป็นผู้ตัดสินข้อยุติด้วยตนเอง แต่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมให้คู่พิพาทสามารถเข้าใจความต้องการของแต่ละฝ่าย และคู่พิพาทมีความสมัครใจยอมรับให้ข้อพิพาทยุติลงได้

<sup>1</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 33(2). หน้า 6.

โดยวิธีการดังกล่าว สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่นำมาใช้ในศาลปกครองนั้น มีหลักการสำคัญเช่นเดียวกันกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีหลักการสำคัญเช่นเดียวกันกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่ง และเพื่อประโยชน์ที่จะทำให้สามารถทำความเข้าใจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในภาษาอังกฤษมีการใช้คำศัพท์ที่อยู่สองคำ คือ คำว่า “Conciliation” หมายถึง การประนอมข้อพิพาท และคำว่า “Mediation” หมายถึง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งคำศัพท์ ทั้งสองคำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล แต่ในทางทฤษฎีของบางประเทศการประนอมข้อพิพาท จะแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตรงที่บทบาทการทำหน้าที่ของคนกลางที่เรียกว่า “ผู้ประนีประนอม (Conciliator)” จะทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน โดยอาจรวมถึงบทบาทในการช่วยเหลือคู่พิพาทในการยกร่างสัญญาประนีประนอมยอมความด้วย และถือว่าการประนอมข้อพิพาทมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้ ในต่างประเทศได้ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation ไว้ว่า (1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้ และ (2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี และหาหนทางให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข และให้คำนิยามของคำว่า Mediation ไว้ว่า วิธีการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีผลผูกพัน โดยเกี่ยวข้องกับคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่พยายามจะช่วยคู่กรณีพิพาทหาทางออก ที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน<sup>2</sup>

ตามบทบัญญัติกฎหมายไทย ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” มีการกล่าวถึงคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งคำทั้งสองคำล้วนปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งให้คำนิยามซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ดังนั้น หน่วยงานทางปกครอง จึงหมายถึงหน่วยงาน ของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมด เช่น กระทรวง ทบวง

<sup>2</sup> เกิดพงศ์ คงจันทร์. *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการบรรยายในหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง ผู้จัดทำอนุญาตให้เผยแพร่ได้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน. หน้า 1.

กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา<sup>3</sup>

ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น หมายความว่า

1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี เมื่อกระทำการโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง และหมายความรวมถึงบุคคลและคณะบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

2) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระหรือที่เรียกว่า “องค์กรอิสระ” เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่เรียกว่าเป็น “องค์กรอิสระ” เนื่องจากบุคคลหรือคณะบุคคลเหล่านี้ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับหรือดูแลอย่างใด ๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง แต่ไม่รวมความถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นใด เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหาร<sup>4</sup>

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นกระบวนการที่ใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งหรือระงับข้อพิพาทระหว่างบุคคล ซึ่งมีความหมายตามความเห็นของนักวิชาการของต่างประเทศและของไทย ดังนี้

พจนานุกรมของ Black law ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยว่า คือการแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สาม เพื่ออยู่ท่ามกลางบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาท เพื่อชักจูงให้บุคคลที่มีข้อพิพาทปรับเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาทได้ เป็นการตกลงกันในข้อพิพาทโดยการกระทำที่เป็นกลางหรือบุคคลที่เป็นกลาง

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ. หน้า 298.

<sup>4</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ. (2544). *คำบรรยายวิชาลักษณะและประเภทของคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 5.

Christopher W. M.<sup>5</sup> ให้ความเห็นว่าการไกล่เกลี่ย หมายถึง การแทรกแซงของบุคคลที่สามที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นกลางในการเจรจาหรือแก้ปัญหา ความขัดแย้ง ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นผู้ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยความสมัครใจ และสามารถตกลงกันในปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้

Henry J. Brown and Arthur L.<sup>6</sup> ให้ความเห็นว่าการไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการที่ส่งเสริม ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยบุคคลที่สามที่เป็นกลาง เรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นบุคคลที่ช่วยให้ คู่กรณีสามารถตกลงแก้ปัญหาข้อพิพาทของตนได้ โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ใด ๆ ที่จะมีส่วนผูกพันคู่กรณี แต่ผู้ไกล่เกลี่ยจะใช้กระบวนการ เทคนิค และความรู้ ความชำนาญต่าง ๆ ในการช่วยให้คู่กรณีเจรจาทกลงกันได้ ข้อพิพาทที่มีอยู่โดยปราศจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยศาล

สำหรับประเทศไทยมีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นหลากหลาย เช่น การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สาม (Third Party) ซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ ช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำ เสนอแนะ เกลี่ยกล่อมคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ที่มีข้อพิพาทต่อกันเพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยสมัครใจของคู่กรณีทุกฝ่าย เป็นผลให้ข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับ ยุติไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เป็นคนกลางกระตุ้นให้คู่กรณีตกลงกันง่ายขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่กรณี และไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทเหมือนอนุญาโตตุลาการหรือตุลาการ การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งหากการไกล่เกลี่ยไม่เป็นที่พอใจคู่กรณีจะขอยกเลิกการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้<sup>7</sup>

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยทั่วไปหมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีพิพาทระงับ ประเด็นข้อพิพาท แสวงหาทางเลือก พิจารณาทางเลือก และบรรลุข้อตกลงร่วมกันด้วยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่แสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดทั้งในส่วนเนื้อหาและผลอันเป็นการยุติข้อพิพาทและต้องไม่ให้คำแนะนำในผลยุติแห่งข้อพิพาทหรือกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแสวงหาทางออกของปัญหา แต่ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือให้คู่กรณีได้พูดคุยเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน

<sup>5</sup> Christopher W. Moore. (1999). *The Mediation Process Practice Strategies for Resolving Conflict*. p15.

<sup>6</sup> ชลาภรณ์ เจริญรัตน์. (2558). *ปัจจัยการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี*. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

<sup>7</sup> กานู รังสิสหัส. (2548). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมบทความการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 1-2.

เมื่อพิจารณาความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การใกล้เคียง หมายถึง กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องกับช่วยเหลือ เพื่อเสาะแสวงหาวิธีการหรือแนะนำแนวทางเพื่อทำให้การเจรจาสามารถหาข้อยุติร่วมกัน โดยความสำคัญอยู่ที่ความยินยอมและความสมัครใจของกลุ่มตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อให้กลุ่มมีโอกาสตกลงกันมากขึ้น เนื่องจากการมีคนกลางเข้ามาใกล้เคียงจะช่วยให้การเจรจาต่อรองของกลุ่มประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น โดยที่ผู้ใกล้เคียงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไม่มีหน้าที่ในการตัดสินว่ากลุ่มฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกต้องเช่นตุลาการทำให้สัมพันธภาพระหว่างกลุ่มดีขึ้น แม้จะมีข้อขัดแย้งต่อกัน และหากการใกล้เคียงไม่เป็นที่พอใจกลุ่มจะขอยกเลิกการใกล้เคียงเมื่อใดก็ได้

ในส่วนความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” นั้นในกฎหมายไทย ไม่มีการกำหนดนิยามความหมายไว้ แต่มีปรากฏอยู่ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 1 ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล สุขภาพมนุษย์การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายรวมถึงคดีดังต่อไปนี้ คือ

1) คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม

2) คดีอื่น ๆ ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุดในการจำแนกประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองมีแนวทางในการพิจารณา<sup>8</sup> ในเรื่องของวัตถุประสงค์ใน

<sup>8</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2555). *แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง.



การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจะต้องเป็นไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครอง หรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือ มาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์หรือศิลปวัฒนธรรม อย่างใดอย่าง หนึ่ง และกฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นฐานอำนาจในการดำเนิน กิจการทางปกครองจะต้องเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษ การคุ้มครองและรักษาสภาพทาง ธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไข สุขภาพมนุษย์ หรือการจัดระเบียบ สภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์หรือ ศิลปวัฒนธรรม นอกจากนี้ศาลปกครองยังพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ด้วยเช่น ข้อพิพาทนั้นมีความ เกี่ยวข้องกับ โครงการที่มีการจัดทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) หรือการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment หรือ HIA) หรือเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม หรือในคดีนั้น ศาลอาจจะต้องออกคำสั่งบังคับเพื่อเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อยุติข้อ พิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง หากเกิดปัญหาว่าคดีนั้นเป็นคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ กรณีปัญหาเกิดขึ้นในศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้นเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย ส่วนกรณีที่เกิดขึ้นในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด จะเป็นผู้วินิจฉัย

## 2.2 หลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution – ADR) ที่มุ่งหมายให้เกิดความตกลงเพื่อระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สาม เข้ามาไกล่เกลี่ยแทนการฟ้องร้องเป็นคดีความ โดยอาศัยความยินยอมของกลุ่มทั้ง 2 ฝ่ายเป็นสำคัญ ข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยมีสถานะเป็นเพียงความเห็นที่ไม่มีผลผูกพันคู่กรณี ให้ต้องปฏิบัติตาม ผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือการเจรจาพูดคุย หาทางแก้ปัญหาระหว่างคู่กรณี การที่คู่กรณีจะตกลงระงับข้อพิพาทหรือไม่เป็นการตัดสินใจของ คู่กรณีเอง คู่กรณีอาจจะเห็นว่าข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยยังไม่เหมาะสมและยังไม่อาจยอมรับได้ ทำให้ท้ายที่สุดคู่กรณีจะต้องนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดีต่อไป แต่หากคู่กรณีเห็นชอบกับ ข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องทำสัญญาในลักษณะของสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นมา ซึ่งจะ

มีผลผูกพันข้อความให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม แต่หากว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามอีกฝ่ายก็ต้องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมต่อศาล<sup>9</sup>

### 2.2.1 หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง<sup>10</sup>

หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจก่อนหลักการอื่น ๆ ได้แก่ หลักการที่ว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองต้องดำเนินการในกรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย” ทั้งนี้ เพราะเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดและเป็นประเด็นที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการยอมรับให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้หรือไม่ และในส่วนที่เกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย

ดังนั้น ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าจะปรากฏผลเช่นใด ผลดังกล่าวต้องอยู่ในกรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความหมายของหลักการดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่แปลกใหม่แต่อย่างใด เพราะโดยหลักทั่วไปการให้ข้อพิพาทระงับลงไม่ว่าด้วยวิธีการใดหรือในความสัมพันธ์ตามกฎหมายประเภทใดก็ตาม ผลของการระงับข้อพิพาทนั้นจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอยู่เสมอ แม้ในข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ข้อพิพาทที่เป็นคดีอาญา ข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครอง หรือข้อพิพาทในกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ล้วนแต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายปกครองมุ่งหมายถึงการให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการให้สอดคล้องต่อกฎหมาย (L'obligation de conformite) ในความหมายที่ว่า จะต้องกระทำการในทางที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง (non-contradiction) ต่อกฎหมาย และมีหน้าที่ต้องริเริ่มการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (L'obligation d'initiative) การทำความเข้าใจความหมายและขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายให้ถูกต้องจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปอาจตกลงกันระงับข้อพิพาทได้โดยสมัครใจที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยจะมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีความเป็นกลางไม่มีความเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการพิพาทนั้น ทำหน้าที่เข้ามาช่วยเหลือแนะนำ ละหายนทางในการแก้ไขปัญหาของคู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีตก

<sup>9</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8, หน้า 7.

<sup>10</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8, หน้า 7.

<sup>11</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2562). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. เอกสารวิชาการจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการฝึกอบรมบุคลากรของศาลปกครอง และผู้เข้ารับการอบรม ในหลักสูตรตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง.

ลงเจรจาระงับข้อพิพาทกันได้จนเป็นที่พอใจร่วมกันของกลุ่มทั้งสองฝ่าย หากไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จก็จะจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อไป<sup>12</sup> หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพื้นฐานมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้<sup>13</sup>

1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องมีคู่กรณี ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปและมีคนกลาง ที่เรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย เข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาของกลุ่ม ซึ่งแตกต่างจากการเจรจาต่อรองที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตกลงเจรจากันเอง โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้าร่วมในการเจรจาด้วย

2) คู่กรณีต้องสมัครใจ (Willingness) เลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ย เนื่องจากบุคคลที่สามที่จะเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอาศัยความยินยอมของกลุ่มทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ ดังนั้น ก่อนที่ ผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการไกล่เกลี่ยควรให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายแสดงความยินยอม (Consent) ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและลงชื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ<sup>14</sup>

3) หน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยช่วยเหลือ แนะนำ และชี้แนะหาหนทางในการแก้ไขปัญหา (Resolution of the Conflict) ให้คู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีตกลงเจรจาระงับข้อพิพาทกันได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งความเห็นและคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม โดยการที่คู่กรณีจะตกลงระงับข้อพิพาทกันได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคู่กรณีเอง

4) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย กรณีกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่คู่กรณียินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ยย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่บุคคลที่สามที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท และควรเป็นบุคคลที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับและให้ความเคารพนับถือจึงยินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลหรือของสถาบันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในศาลหรือสถาบันนั้น ๆ

5) การเจรจาของกลุ่มความในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผูกพัน ทางสังคม (Social Bond) และความรู้สึกของมนุษย์ยิ่งกว่าการโต้แย้งตามหลักตรรกศาสตร์

<sup>12</sup> บุญตา ส. ผาบมีชัย. (2547). *กระบวนการว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 27-28.

<sup>13</sup> ชลิตา ศรีสง่า. (2552). *ข้อจำกัดของกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งของศาลยุติธรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 28-30.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

โดยพยายามเจรจาให้บรรลุถึงข้อตกลงที่เป็นที่พอใจร่วมกันของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย จึงไม่มีฝ่ายใดแพ้ หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่ากลุ่มความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่

6) ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบความสำเร็จ หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล กลุ่มความก็จะจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ (Compromise Agreement) และให้ศาลพิพากษาตามยอม หรืออาจถอนฟ้องก็ได้ หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คู่กรณีก็จะจัดทำจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามลักษณะที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ คู่กรณีอาจต้องไปใช้วิธีระงับข้อพิพาทวิธีอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการ หรือการดำเนินคดีในศาล<sup>15</sup>

### 2.2.2 หลักความสมัครใจของคู่กรณี

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองยึดถือความสมัครใจของคู่กรณีที่พิพาทกัน เพราะเมื่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเริ่มจากหลักความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่บังคับบังคับให้ต้องฟ้องคดีต่อศาลเสมอไป การที่ผู้ฟ้องคดีจะให้ข้อพิพาทที่ตนนำมาฟ้องต่อศาลยุติลงหรือระงับไปจึงย่อมยังคงเป็นเรื่องของความประสงค์อีกเช่นกัน เพียงแต่เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งนำคดีมาฟ้องคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจนเกิดเป็นคดีพิพาทในศาลแล้ว การให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงหรือระงับไปจึงต้องประกอบด้วย ความประสงค์หรือความสมัครใจของคู่พิพาทฝ่ายอื่นด้วยเช่นกัน

หลักความสมัครใจของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองปรากฏให้เห็นได้ในทุกส่วนของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งแต่ความสมัครใจที่จะริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง ความสมัครใจที่จะเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อ 14 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ความสมัครใจที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปหรือการให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา 66/9 (3) ตลอดจนความสมัครใจที่จะยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/10 และข้อ 31 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งระเบียบฯ รวมทั้งในเหตุผลในการตรากฎหมายที่ได้ระบุไว้ว่า “...เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ยั่งยืนด้วยความสมัครใจของคู่กรณี...”

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความชัดเจน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายซึ่งจะได้ทราบและเข้าใจหลักการสำคัญตรงกัน ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองฯ จึงได้นำเอาหลักการสำคัญมาบัญญัติไว้ตั้งแต่เนือหาส่วนต้นของระเบียบฯ ว่าด้วยบททั่วไป โดยในส่วนของหลักความสมัครใจของคู่กรณีได้

<sup>15</sup> ไพรัช โดสวัตต์ดี. (2558). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรผู้บริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 7-8.

บัญญัติไว้ในข้อ 7 การไต่ถามข้อพิพาทให้ดำเนินการโดยยึดถือความสมัครใจและความไว้วางใจของคู่กรณีที่มีต่อกัน

### 2.2.3 หลักความไว้วางใจของคู่กรณี

การจะให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงหรือระงับได้นั้น ต้องเริ่มจากการที่คู่พิพาท “เปิดใจ” ที่จะแสดงออกได้อย่างเต็มที่ถึงความต้องการของตน ที่จะรับฟังความต้องการหรือข้อจำกัดของคู่พิพาทฝ่ายอื่น และที่จะยอมรับผลของการไต่ถามข้อพิพาทที่อาจตรงกับหรือ แตกต่างจากความต้องการหรือความคาดหวังของตนได้ การที่จะให้คู่พิพาท “เปิดใจ” ต่อกันได้ เช่นนั้น จึงต้องมีหลักความไว้วางใจของคู่กรณี ตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้นำเอาหลักการข้อนี้มาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยมีทั้งการบัญญัติหลักการเอาไว้ในข้อ 2 แห่งระเบียบฯ และการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ได้แก่ การคุ้มครองไม่ให้เปิดเผยหรืออ้างอิงข้อมูลที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท เพื่อเป็นหลักประกันว่า สิ่งต่าง ๆ บรรดาที่คู่กรณีได้เปิดเผยต่อกันในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท คู่กรณีสามารถเปิดเผยต่อกันได้ในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทโดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีการนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมหรือให้เป็นผลร้ายต่อตนในภายหลัง<sup>16</sup>

### 2.2.4 หลักความรับผิดชอบของคู่กรณี

คู่กรณีมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง บนพื้นฐานความต้องการของตนเองโดยแท้ ไม่มีการนำองค์ประกอบภายนอกมาร่วมในการตัดสินใจ ความเป็นอิสระในวิธีพิจารณาดังกล่าวนำไปสู่ความพึงพอใจในผลลัพธ์ที่ได้จากการเจรจา คู่กรณีจะต้องยอมรับในผลลัพธ์นั้น จะกล่าวอ้างว่า ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของตนเองไม่ได้ ในการเจรจากับฝ่ายตรงข้ามคู่กรณีจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าสิ่งที่อีกฝ่ายเจรจาด้วย ตนจะได้รับผลลัพธ์ที่ดีที่สุดจากการเจรจานั้น ถ้าไม่ได้ตามที่ตนต้องการก็อาจไม่ต้องตกลงกับข้อต่อรองของอีกฝ่ายนั้นก็ได้

### 2.2.5 หลักการเปิดกว้างในผลลัพธ์

คู่กรณีที่เข้าร่วมการไต่ถามจะต้องไม่ยึดติดกับผลลัพธ์และเต็มใจรับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการไต่ถามข้อพิพาท เนื่องจากผลของการไต่ถามไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือชนะ จบลงด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายที่ตนเองเป็นผู้เลือกและเจรจาเอง และเมื่อยุติข้อพิพาทได้จะเป็นการยอมรับว่าจะไม่ยึดถือสิทธิและประโยชน์ที่เคยมีอยู่ ทำให้เกิดเป็นสัญญาประนีประนอมที่คู่กรณีจะต้องยอมรับและปฏิบัติต่อกัน

<sup>16</sup> ไพรัช โทสวัตต์ดี, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, หน้า 13.

### 2.2.6 หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการ โดยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลาง หลักการดังกล่าวนี้จึงมีการนำมากำหนดเป็นหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองด้วยเช่นกัน ในการนำหลักการดังกล่าวนี้มาเป็นหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นประเด็นสำคัญอย่างมากอีกประเด็นหนึ่ง เพราะคดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีที่มีผลกระทบทั้งต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล และต่อการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครองและการบริการสาธารณะหรือการบริหารราชการแผ่นดิน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่จะนำมาใช้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการยุติข้อพิพาทจึงจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเป็นการดำเนินการได้รับความเชื่อมั่นจากคู่กรณีและสังคม

ดังนั้น เพื่อให้คู่กรณีและสังคมมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ในระยะเริ่มต้นของการนำเอาระบบนี้มาใช้ กฎหมายจึงนำเอาหลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาบัญญัติไว้ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นกลาง โดยมีการนำมาบัญญัติไว้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนระบบการคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

### 2.2.7 หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดี

การนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้มีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งว่า จะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลทำให้การพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะช่วยให้ข้อพิพาทมีโอกาสที่จะยุติลงและระงับไปได้โดยไม่ถึงขั้นที่ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งนอกเหนือจากผลดีที่คู่กรณีที่พิพาทกันจะสามารถยุติข้อพิพาทกันได้แล้ว ยังมีผลในทางที่จะทำให้คดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปมีจำนวนลดลง และทำให้ศาลสามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นช่องทางในการระงับข้อพิพาทอีกช่องทางหนึ่งที่เพิ่มเติมขึ้นนี้ ก็จะต้องมีการวางกลไกและกระบวนการดำเนินการที่จะไม่ให้มีผลกระทบในทางเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลด้วย

ดังนั้น เมื่อระบบการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองที่นำมาใช้ยังไม่ใช้ระบบบังคับก่อนทำการพิจารณาพิพากษาคดี<sup>17</sup> การไต่ถามข้อพิพาทและการพิจารณาพิพากษาคดี จึงสามารถดำเนินการไปได้ในขณะเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การดำเนินการทั้งสองส่วนสามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่การยุติข้อพิพาทได้ ระบบการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองจึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีเป็นหลักการสำคัญอีกหลักหนึ่ง โดยเห็นได้จากการกำหนดให้การไต่ถามข้อพิพาทจะต้องไม่ให้มีผลเสียหายนต่อการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่กระชับและชัดเจน

## 2.3 แนวคิดและหลักการในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>18</sup> หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>19</sup>

### 2.3.1 ลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะทางเทคนิคเฉพาะเรื่อง เนื่องจากการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

<sup>17</sup> การไต่ถามข้อพิพาทอาจมีการนำมาใช้ในลักษณะเป็นระบบบังคับก่อนการพิจารณา พิพากษาคดีก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ปริมาณคดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษา ความยอมรับของคู่พิพาทที่จะยุติข้อพิพาทด้วยระบบการไต่ถามข้อพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลสำเร็จของการนำระบบการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้

<sup>18</sup> วิสสุตา ชกฤษฎ. (2563). *การไต่ถามข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 34-35.

<sup>19</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

การวัดค่ามาตรฐานตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือการตรวจสอบและพิสูจน์ เรื่องใด ๆ ต่างจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน เช่น วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลก็ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวในการพิจารณาตัดสินเช่นกัน ประกอบกับความไม่เท่าเทียมกันของสถานะคู่กรณีระหว่างประชาชนและคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คดีด้านสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากคดีปกครองประเภทอื่น ดังนี้<sup>20</sup>

1) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมเป็นจำนวนมาก กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีมีคู่ความและพยานจำนวนมาก หากความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนทั่วไปใช้ร่วมกัน เช่น ผู้อาศัยริมแม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจึงมักเป็น กลุ่มบุคคลซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้น ซึ่งอาจเป็นคนทั้งชุมชน ทั้งอำเภอ ทั้งจังหวัด หรือหลายจังหวัด

2) ในคดีสิ่งแวดล้อมความเสียหายมักเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็น สาธารณสมบัติ (Public Property) ของบุคคลทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในอากาศ น้ำพื้นดิน หรือสภาพป่าไม้เสื่อมโทรม เป็นต้น

3) การกำหนดค่าเสียหาย (Damages) ที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทางปกครองผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการพิสูจน์ความเกี่ยวข้องระหว่างสารเคมีกับปัญหาสุขภาพร่างกายที่เกิดขึ้น ใช้ระยะเวลาในการที่จะแสดงผลความเสียหาย กล่าวคือ บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุใด ๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมหรือกระบวนการอื่น อาจไม่ได้เกิดขึ้นหรือแสดงผลให้เห็นในทันทีแต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะหรือสะสมของสารชนิดนั้นในร่างกาย

4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ (Expert) เฉพาะเรื่อง เพื่อพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อมูลสถิติด้านสุขภาพ โดยเก็บข้อมูล สุขภาพชุมชนก่อนที่จะได้รับผลกระทบเปรียบเทียบข้อมูลภายหลังจากได้รับผลกระทบแล้ว ซึ่งจะทำให้การพิสูจน์ความเสียหายมีความชัดเจนมากขึ้น เป็นต้น

5) เป็นคดีพิพาทที่ต้องการการแก้ไขปัญหาหรือการเยียวยาที่รวดเร็วประกอบกับการกำหนดมาตรการป้องกันความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ หรือการใช้มาตรการระงับไว้ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักสร้างความ

<sup>20</sup> รัมภ์รดา แก้วสวี. (2563). *ความเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 48-52.



เสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก และมีผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ ก่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับไปสู่สภาวะปกติ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนได้นำข้อพิพาทอันมีเหตุมาจากความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ยังคงใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาที่เนิ่นนาน ไม่สามารถแก้ไขและเยียวยาความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ไม่สอดคล้องกับนิติวิธีอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถลดจำนวนคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้ จึงเห็นควรศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่คู่ความและประชาชนในการยุติข้อพิพาทด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธีด้วยวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ซึ่งได้รับความเสียหาย<sup>21</sup>

### 2.3.2 หลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

หลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลายหลักการ ซึ่งหลักการที่นำมาใช้ประกอบการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันที่เรียกว่า หลักการระวังไว้ก่อน (Vorsorgeprinzip) เป็นหลักการสำคัญกำหนดไว้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยปรากฏใน Rio Declaration on the Environment and Development ข้อ 15 ระบุว่า “เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้แนวทางระวังไว้ก่อน อย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน ในกรณีที่มีความน่ากลัวว่าจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนได้ การขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนแน่นอนจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการ โดยยึดหลักการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ (Cost-Effective Measures) เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> รัมภ์รดา แก้วสวี่, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20, หน้า 48-52.

<sup>22</sup> กอบกุล ราชนาคร. (2549). *พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 5.

หลักการระงับไว้ก่อนมีองค์ประกอบสำคัญ<sup>23</sup> ดังต่อไปนี้

1) หลักการระงับไว้ก่อนใช้ในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสาเหตุ ขนาด โอกาสความเป็นไปได้ และลักษณะของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยการใช้มาตรการดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้มิใช่เกิดขึ้นจากจินตนาการ หรือการคาดคะเน

2) หลักการระงับไว้ก่อนใช้ในกรณีที่ความเสียหายซึ่งอาจจะเกิดขึ้นมีความร้ายแรงเกินกว่าระดับที่จะยอมรับได้ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่คนรุ่นอนาคตหรือประชาชนซึ่งไม่ได้อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีกิจกรรมที่อาจเป็นสาเหตุของความเสียหายด้วย

3) จะต้องดำเนินมาตรการระงับไว้ก่อน ก่อนที่ความเสียหายอาจเกิดขึ้นหรือก่อนที่จะมีความชัดเจนว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นแน่นอน การใช้มาตรการ “รอดูไปก่อน” จึงไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง

4) มาตรการที่จะใช้ควรมีความเหมาะสมหรือได้สัดส่วนกับระดับของการคุ้มครอง และขนาดของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

5) การใช้หลักการระงับไว้ก่อนมีผลในการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) จากผู้ซึ่งอ้างว่าอาจเกิดความเสียหายไปยังเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ เจ้าของโครงการจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันหรือหาหลักฐานมายืนยันว่ากิจกรรมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

6) จะต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อหาข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติมสำหรับสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และเพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการสำหรับจัดการกับความเสี่ยงนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อไปจากการใช้หลักการระงับไว้ก่อนเพียงอย่างเดียว

7) การกำหนดมาตรการป้องกันตามหลักการระงับไว้ก่อนจะต้องมีความโปร่งใส โดยรับฟังข้อมูลความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายไทยก็ได้นำหลักการระงับไว้ก่อนมาใช้ โดยปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

<sup>23</sup> กอบกุล ราชะนาคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 7-8.

และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 13<sup>24</sup> ที่ให้การจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ ต้องผ่านการประเมินผลกระทบทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของ ประชาชนจากกรมวิชาการเกษตร หรือหน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่คณะกรรมการกำหนด พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37<sup>25</sup> ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ที่ อาจก่อให้เกิดอันตรายระงับการกระทำนั้นก่อนได้ หรือกรณีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 64<sup>26</sup> ได้ให้สิทธิผู้ซึ่งอาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงาน หรือบุคคลซึ่ง ความเป็นอยู่ถูก กระทบกระเทือนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น แม้ว่าบุคคลดังกล่าวนี้จะไม่ได้รับความเสียหายโดยตรงแต่ กฎหมายก็ให้ถือว่าผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้เช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้กระทำความผิดหยุดการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### 2.3.2.1 หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ (Legal State) เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการ คุ้มครองรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีอำนาจบังคับให้ประชาชนใน รัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำในบางเรื่องภายใต้ข้อจำกัดว่ารัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่จำเป็นเพื่อ

<sup>24</sup> มาตรา 13 พันธุ์พืชใหม่ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิ ภาพของประชาชน ห้ามมิให้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

พันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการตัดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผล กระทบทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชนจากกรมวิชาการเกษตรหรือ หน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่คณะกรรมการกำหนด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>25</sup> มาตรา 37 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ประกอบการ โรงงาน ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้หรือการประกอบกิจการ โรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือ ความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่ง ให้ผู้นั้นระงับการกระทำฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่ กำหนดได้

<sup>26</sup> มาตรา 64 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่า บุคคลผู้ซึ่งอาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับ โรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกกระทบกระเทือน เนื่องจากการกระทำ ความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา

ประโยชน์สาธารณะและเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น โดยนัยนี้ ประชาชนในรัฐจึงต้องเสียสละเสรีภาพของคนบางเรื่องเพื่อประโยชน์ส่วนรวม<sup>27</sup>

ในทางปกครอง หลักความได้สัดส่วนถือว่าเป็นหลักที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการควบคุมการกระทำทั้งหลายของรัฐและของฝ่ายปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ (By-Law) หรือการกระทำอื่นใด เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจหรืออีกนัยหนึ่ง หลักความได้สัดส่วนนี้เป็นหลักประกันในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) แก่ฝ่ายปกครองให้สามารถตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยฝ่ายปกครองจะต้องเลือกกระทำไปในทางที่มีความเหมาะสมในอันที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างแท้จริงและวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้ต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายของปัจเจกบุคคล จึงกล่าวได้ว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นกรอบที่ควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นเครื่องมือควบคุมฝ่ายปกครองมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

ดังนั้น หลักความได้สัดส่วน มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ ที่สำคัญดังนี้<sup>28</sup>

1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) หรือหลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง มาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกนำมาใช้จะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากมาตรการดังกล่าวไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างแน่แท้ หรือการจะให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปด้วยความยากลำบาก ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมและต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายภายในที่จะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลเป็นอย่างอื่น นอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น เข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power)

<sup>27</sup> อักษราทร จุฬารัตน. (2552). บทบาทใหม่ศาลปกครองไทยในการสัมมนาใหญ่ประจำปี ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2551 ของสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ “นิติรัฐ” ในสังคมไทย *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 9(1), หน้า 4-6.

<sup>28</sup> ปราณี สุขศรี. (2559). *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (principle of equality)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 12.

ดังนั้น หลักความเหมาะสม จึงคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่ได้ดุลยภาพระหว่างวัตถุประสงค์ของใช้อำนาจ วิธีการที่รัฐนำมาใช้ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่แท้และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง<sup>29</sup>

หลักความเหมาะสมต้องสอดคล้องกับวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Corporate) แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การใช้อำนาจเพื่ดำเนินการอันเป็นสาธารณะจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of law) และต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และ ภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่บนความถูกต้องตามหลักคุณธรรม เคารพในสิทธิของผู้อื่น

นอกจากนี้ หลักความเหมาะสมต้องสอดคล้องกับหลักคุณธรรม (Morality) มาตรการที่รัฐ นำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจะต้องเกิดจากการที่ผู้ใช้อำนาจได้ใช้อำนาจโดยสุจริตตามหลักคุณธรรม ปราศจากอคติ 4 คือ ลำเอียงเพราะรักหรืออามิสสิ่งจูงใจ (ฉันทาคติ) ลำเอียงเพราะโกรธพยาบาทหรือเกลียดชัง (โทสาคติ) ลำเอียงเพราะไม่รู้หรือหุนเบา (โมหาคติ) ลำเอียงเพราะกลัวอำนาจหรืออิทธิพล (ภยากติ) หลักความเหมาะสมต้องสามารถทำให้บรรลุตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจ กรณีผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจโดยพิจารณาบนฐานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและมีเหตุผลความจำเป็นโดยสุจริตหรือไม่บิดเบือนการใช้อำนาจแต่มุ่งที่จะใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ<sup>30</sup>

2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะได้แต่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุดหรือเกิดผลกระทบต่อปัจเจกชนน้อยที่สุด ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้น หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่า มาตรการที่ได้เลือก ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ไม่ได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality Strict Sensu) หมายความว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งที่น่ามาใช้จะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของ

<sup>29</sup> นิสา สุริยะคำวงศ์. (2559). *หลักความได้สัดส่วนกับการกำหนดเอกลักษณ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. หน้า 15-16.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องเกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวมกับผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิทธิพื้นฐานของเอกชนหรือสังคมโดยรวม หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับมีเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่เกิดกับเอกชนหรือสังคมโดยรวม กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบจึงเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของเอกชนหรือสังคมโดยรวมกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะจากมาตรการที่ฝ่ายปกครองหรือรัฐเลือกดำเนินการ อันเป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองต้องชี้แจงน้ำหนักความสมดุลระหว่างสิทธิหรือส่วนได้เสียของเอกชนกับสิทธิหรือส่วนได้เสียของมหาชนว่า หากใช้ดุลพินิจนั้นแล้วจะส่งผลเสียหายแก่เอกชนหรือมหาชนมากน้อยเพียงใด หากจะเกิดประโยชน์สาธารณะน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายต่อเอกชน ฝ่ายปกครองย่อมต้องห้ามมิให้มีการบังคับใช้มาตรการนั้น

ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีการกระทำหรือมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือบุคคลน้อยที่สุดสุด และต้องชี้แจงน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่จะเกิดจากมาตรการนั้น โดยห้ามมิให้กระทำการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเป็นอย่างมากอันจะเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน<sup>31</sup> หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของศาลในการปรับใช้ทางกฎหมาย เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

### 2.3.2.2 หลักเหตุจำเป็นเร่งด่วน

ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ศาลจะใช้ดุลพินิจเป็นหลักเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการพิจารณา โดยศาลจะพิจารณาดูถึงเหตุอันสมควรในคำขอของผู้ร้องว่ามีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะบ้าง หรือไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเยียวยาแก้ไขอย่างไร ประกอบกับความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือ กำลังจะเกิดขึ้น และหากศาลอนุญาตตามคำขอแล้วจะเกิดปัญหาต่อการปฏิบัติในภายหลังหรือไม่ ซึ่งเรียกคำสั่งแบบนี้ว่า Temporary Restraining Order ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรียกวิธีการคุ้มครองชั่วคราวแบบนี้ว่า Ex Parte Injunction ซึ่งศาลจะพิจารณาถึงเหตุผลและการแสดงให้ศาลเห็นถึงความจำเป็นในการร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่ง เช่นนั้น กรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับความคุ้มครองจากศาลในทันที

<sup>31</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 50.

โดยส่วนมากมักเป็นกรณีที่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานถูกระทบอย่างร้ายแรง การพิจารณาว่าเรื่องใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่นั้น อาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือเหตุที่เป็นข้ออ้างในการขอให้มีการกำหนดวิธีการชั่วคราว ซึ่งเหตุจำเป็นเร่งด่วนนั้นจะต้องมีอยู่ในขณะพิจารณาคำขอให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเยียวยาแก้ไข เยียวยาแก้ไข จึงต้องนำหลักเหตุจำเป็นเร่งด่วน (Urgent Necessity Principle) มาใช้ ประกอบการดำเนินคดีด้วย

### 2.3.3 สิทธิและเงื่อนไขในการฟ้องคดี

นอกจากสิทธิในการฟ้องคดีแล้ว ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเงื่อนไขนี้ใช้ในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท เงื่อนไขที่สำคัญมี 5 กรณีดังนี้

#### ก) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีทั้งหมด 5 ประเภท คือ

(ก) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245

(ข) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 (3)

(ค) สิทธิชุมชน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 66

ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสิทธิชุมชน นั้นเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(ง) องค์กรเอกชนหรือ NGOs รายละเอียดผู้ศึกษาได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ แนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองอีกประเภทหนึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ

(จ) ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว สรุปแนวทางการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ หลักผู้มีส่วนได้เสีย อย่างกว้างและหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ<sup>32</sup> ดังนี้

#### หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

เป็นลักษณะของการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้ง หรือผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องรอให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อนก็มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เพราะคดีปกครองมุ่งที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเอกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีปกครองประเภทที่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

#### ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 กรณีกลุ่มศรีทวารวดีซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกัน โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ประสานงานและการอนุรักษ์ดำเนินการที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และ โบราณคดี ฟ้องกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครนครปฐมหลังใหม่ บนพื้นที่พระราชวังนครปฐมหลังเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้พระปฐมเจดีย์อันเป็นโบราณสถานที่สำคัญ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากมีการ ก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ ทำให้ทัศนวิสัยเสียหาย จึงขอให้ศาล มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลีย้งได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และ โบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และ โบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชน เพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ โดยแสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกัน

<sup>32</sup> อังคณา เสาธงทอง. (2550). *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 45.



เพื่อศึกษา อนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของ ชุมชนและประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและ วัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 64 มาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

เป็นหลักการ ได้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 คือผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิของตนก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีปกครองประเภทที่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ได้แก่ คดีละเมิดทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.40/2551 ในกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ โดยเห็นว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่น กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงปลาได้รับความเสียหายจากการที่โรงแรมปล่อยน้ำเสียลงสู่บ่อพักในที่ดินของโรงแรมเอง ซึ่งปรากฏว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพเลี้ยงปลาอยู่ในบริเวณที่ดินของตนซึ่งติดกับอาคารสำนักงานโรงแรม แต่เมื่อโรงแรมได้ระบายน้ำทิ้งจากการซักล้างและห้องน้ำลงสู่บ่อพักน้ำทิ้งแล้วไหลออกสู่ที่ดินรกร้างขนาด 4 ไร่ ด้านหลังห้องพักของโรงแรม ซึ่งเป็นที่ดินของโรงแรมเองและอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ 40 เมตร ซึ่งคาดว่าสามารถรับน้ำเสียของโรงแรมรวมทั้งน้ำเสียจากห้องพักของโรงแรมได้ และพยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษมีความเห็นว่า น้ำเสียของโรงแรมทั้งหมดที่ปล่อยออกสู่ที่ดินดังกล่าวไม่น่าจะมีการรั่วซึมไปสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายได้ อีกทั้งการระบายน้ำเสียเข้าไปในที่ดินดังกล่าวก็อยู่ในทิศตรงกันข้ามกับที่ดิน และบ่อเลี้ยงปลาของผู้ฟ้องคดี และไม่พบว่ามิสิ่ง ปฏิกูลอยู่บนที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่จะมิสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการของโรงแรมดังกล่าว

ดังนั้น ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประธานศาลปกครองสูงสุด ได้ออกคำแนะนำให้ตุลาการศาลปกครองพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตาม หลักผู้มีส่วนได้เสียในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน และหมู่คณะอื่นด้วย

ข) การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่กฎหมายบังคับคือ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง โดยจะต้องพิจารณาก่อนว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องนั้นมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้หรือไม่ หากมีการกำหนดไว้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวให้ครบถ้วน และหากยังมีได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันควร จึงจะมาใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลในกรณีของคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายกระทำได้โดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการระงับข้อพิพาทในชั้นของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทบทวนความถูกต้องในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

(ก) กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นกำหนดไว้เสียก่อน และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 1392/2544 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแยกกากของเสียต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตาม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นก่อนที่จะมาดำเนินกระบวนการทางศาล

(ข) กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้

ในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนด ขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือในชั้นเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนที่จะมาฟ้องคดีที่ศาลปกครองเช่นเดียวกับกรณีแรก แต่เป็นการอุทธรณ์ตาม กฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44วรรคหนึ่ง วิธีการกระทำโดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว หากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ แต่ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ระบุนครณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มต้นนับใหม่ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอ ได้รับแจ้ง หลักเกณฑ์ในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาในการอุทธรณ์ เรื่องดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับคำสั่งทางปกครองของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

ส่วนกรณีที่เป็น การฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎ ซึ่งหมายความถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะนั้น ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนที่จะมายื่นฟ้องคดีดังเช่นกรณีของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที โดยไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวข้างต้น

#### ค) ระยะเวลาในการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามเนื้อหาของคดีที่ฟ้อง กล่าวคือ

(ก) การฟ้องคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องยื่นฟ้องภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

(ข) การฟ้องคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับหนังสือชี้แจงแล้วแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระยะเวลาในการฟ้องคดีกรณี ก) และ ข) เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ค) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การฟ้องคดีพิพาทประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

(ง) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ระยะเวลาในการฟ้องคดีตาม ค) และ ง) นี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(จ) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การฟ้องคดีประเภทนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เป็นระยะเวลาที่แน่นอน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ในคดีปกครองที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งก็เป็นไปตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นั้น หมายถึง ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์ อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ

ประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็น ส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ซึ่งใน การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำให้ตุลาการศาลปกครองให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะดังกล่าวข้างต้นด้วย

ตัวอย่างคดีของศาลปกครองสงขลา

คดีหมายเลขคำที่ 16/2551 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้อง ขอให้กรมเจ้าท่าฟื้นฟูชายหาดและสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาดพิพาท ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 แล้ว แต่เพิ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีดังกล่าว จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว หากศาลมีคำสั่งบังคับตามคำขอก็จะ เป็นประโยชน์ไม่เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอื่นซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวอีกด้วย จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ง) คำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับ

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำคำฟ้องโดยมีรายการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของคำขอท้ายฟ้องผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุมาให้ชัดเจนว่ามีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร โดยคำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งหรือออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอท้ายฟ้องไว้ไม่ชัดเจน เช่น ขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ด้วยเหตุที่เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในส่วนของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออก

คำแนะนำให้ตุลาการศาลปกครองพิจารณาคำขอและคำบังคับให้ครอบคลุมไปถึงความเสียหายดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้โอกาส ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษา ติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศน์หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชนหรือความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ในกรณีที่คำขอหรือคำบังคับมีเนื้อหาไม่สมบูรณ์ครบถ้วนดังกล่าว ศาลควรมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

#### จ) ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยปกติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้มีการชดเชยเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรเนื่องจากสถานะของตน ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาล โดยขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมาพร้อมกับคำฟ้องก็ได้ ซึ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้มีความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย และโดยสถานะของผู้ขอชั่งยื่นฟ้อง เพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม ศาลจึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรหากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

#### 2.3.4 การระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ย

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediation) ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติธรรมดาของมนุษย์ และการอยู่ร่วมกันในสังคม เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นย่อมต้องมีวิธีการจัดการความ

ขัดแย้งหรือข้อพิพาท วิธีการจัดการกับความขัดแย้งถูกพัฒนาเรื่อยมานับตั้งแต่วิธีการที่ให้ผู้นำในสังคมเป็นผู้จัดการ และตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสู่รูปแบบของศาลที่มีผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด กระทั่งก่อเกิดเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่มีขั้นตอนด้วยการสืบพยาน สอบสวน การฟ้องคดี กระบวนการค้นหาความจริงในศาล กระบวนการพิจารณา การพิพากษาคดี การลงโทษผู้กระทำความผิด การเยียวยาผู้เสียหาย

รูปแบบของการตัดสินคดีโดยกระบวนการทางศาลดังกล่าวสามารถจัดการกับข้อพิพาทได้ และนำไปสู่การยุติของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การนำความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมไปสู่ศาลไม่ใช่วิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่ดีที่สุดเสมอไป ลักษณะของคำตัดสินของศาลนั้นส่งผลให้เกิดความเป็นด้านตรงข้ามกันระหว่างคู่พิพาททั้งสองฝ่าย กล่าวคือ คำตัดสินของศาลจะมีรูปแบบนำไปสู่ทิศทางที่ทำให้คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะขณะที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ (Win/Lose) จึงนำมาสู่ความคิดที่ว่าคำตัดสินหรือคำพิพากษาของศาลไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดของการจัดการกับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเสมอไป อีกทั้งกระบวนการทางศาลยังมีปัญหาเรื่องระยะเวลาการพิจารณาคดีที่ล่าช้า ไม่สะดวก และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดมีแนวคิดในการหาทางออกร่วมกันในการระงับความขัดแย้งเพื่อจัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความเข้าใจของคู่พิพาททุกฝ่าย และก่อเกิดความสงบสุขในสังคม ซึ่งเป็นที่มาของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้คู่พิพาทยินยอมเจรจาพ้องกันเข้าหากันด้วยความเข้าใจ อันจะนำไปสู่การทำข้อตกลงกันได้โดยอยู่บนพื้นฐานของความพอใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้แทนการนำข้อพิพาทไปฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการต่อสู้คดี อีกทั้งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว คู่ความได้รับประโยชน์ตามการเจรจาต่อรองที่เป็นข้อยุติอันเกิดจากความสมัครใจของแต่ละฝ่าย และยังสามารถคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้ได้

ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย<sup>33</sup> ในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยมีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่

#### 1) ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory)

ทฤษฎีการแข่งขันมองว่า ผู้เจรจาซึ่งมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ซึ่งมีความรู้ทางกฎหมาย และสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้า เพื่อประโยชน์ของลูกความ

<sup>33</sup> อังคณา เสาวราชทอง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32, หน้า 45.

ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือครอบงำโดยผู้ซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมาย และลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขันนี้มองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดต้องแบ่งปัน โดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่อง ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจាកำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด

## 2) ทฤษฎีการแก้ปัญหา

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมของเดียวกัน จึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน เพื่อให้สามารถทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษา และแก้ไขร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ไขปัญหาที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

(1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้ง และแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน

(2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสีย และความต้องการของกลุ่มความซึ่งไม่ใช่ฐานะของกลุ่มความ

(3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีเพื่อให้คู่ความได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

(4) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

(5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

ทฤษฎีการแข่งขัน และทฤษฎีการแก้ปัญหาดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าทฤษฎีการแข่งขันสามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้จากการกำหนดรูปแบบ และขั้นตอนการเจรจา ซึ่งการเจรจาต่อรองที่แท้จริงแล้วจะมีความได้เปรียบเหนือกว่าฝ่ายซึ่งด้อยกว่า แต่ผลเสียคือทำให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องเผชิญหน้ากัน และยังคงนำไปสู่ผลลัพธ์ต่อความรู้สึกของคู่พิพาทในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ ขณะที่ทฤษฎีการแก้ปัญหานั้นเป็นไปโดยการร่วมมือแก้ไขปัญหาด้วยกันของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะผลประโยชน์ และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งโดยมิได้มุ่งเพียงผลแห่งชัยชนะเพียงอย่างเดียว การวิเคราะห์ทฤษฎีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จะส่งผลให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถปรับใช้ข้อดีที่เป็นประโยชน์ของแต่ละทฤษฎีมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของปัญหาหรือข้อพิพาทนั้น ๆ ด้วย



## 2.4 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมกับการไต่ถามข้อพิพาท

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในบางคดีใช้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นเวลานานกว่าจะนำมาสู่คำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ได้ล่วงเลยไปนั้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนยังคงดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ อย่างมีอาจหยุดยั้งได้ ในบางกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นมีความรุนแรง เมื่อผลแห่งคำพิพากษา (Judgement) มาถึงคำตัดสินดังกล่าวก็ไม่อาจเยียวยาความเสียหาย ที่สูญไปแล้วได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการแห่งสิทธิในอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็ว เพราะถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายที่จะต้องทุกข์ทนกับความเสียหายต่อไปพร้อมกับความหวังว่าจะได้รับการเยียวยา<sup>34</sup> เป็นไปตามสุภาษิตที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม (Justice Delayed is Justice Denied)

อย่างไรก็ตาม การนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น วิธีการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน เนื่องจากข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง (Act of Administration) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อคู่พิพาทนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากคู่พิพาทต้องการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการระงับข้อพิพาทหรือวิธีการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะต้องคำนึงถึงและอยู่ภายใต้ขอบเขตของหลักกฎหมายปกครองดังต่อไปนี้

### 2.4.1 การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action) หมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น กล่าวคือ การที่หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายรองรับ หากไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้

<sup>34</sup> ธีรชานาญ วุฒิกัก. (2559). *การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหามงคล มหาวชิราวุธวิทยาลัย. หน้า 62.

อำนาจย่อมไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการกระทบสิทธิ (Affect of the Rights) ของเอกชนได้ และหากมีกฎหมายรองรับก็จะต้องกระทำภายในขอบของกฎหมาย จะทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้<sup>35</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ<sup>36</sup> ได้แก่

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ (Duty) ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้าง สวนสาธารณะ หรือดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นการกระทำหากการกระทำดังกล่าวขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้<sup>37</sup> ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี<sup>38</sup> คือ

กรณีที่หนึ่ง กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจทางปกครองในการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (People's Rights and Liberties) จะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ได้แก่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติ

กรณีที่สอง กฎหมายที่เป็นขอบเขตของอำนาจศาลปกครองในการกระทำต่าง ๆ นอกจาก หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Organization) อัน ได้แก่

<sup>35</sup> พัทธมา จิตรมहिมา. (2562). *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและการสร้างแนวคิดเชิงบวกในการปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 38.

<sup>36</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 47.

<sup>37</sup> ยุติธรรม ปัทมมะ. (2557). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 8-9.

<sup>38</sup> เกสสุตา มุสิกะปาน. (2556). *การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 37-38.

กฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติแล้ว ยังรวมถึงกฎหมายแห่งกฎหมาย อื่นอีกด้วย ไม่ว่ากฎหมายแห่งกฎหมายนั้นจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (Without Reasonable Cause) ถือว่าการกระทำทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Protecting People's Rights and Liberties) ซึ่งตามหลักการดังกล่าว องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นก็กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จึงต้องพิจารณาจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการอาจจำแนกได้ 2 ประเภท<sup>39</sup> คือ

ประเภทแรก อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือกฎหมายมิได้กำหนดทางเลือกให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจกระทำการ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เช่น ในกรณีที่ชายและหญิงที่ยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบทุกประการแล้ว นายทะเบียนครอบครัวย่อมมีหน้าที่จะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ยื่นคำขอดังกล่าว หากนายทะเบียนครอบครัวปฏิเสธไม่จดทะเบียนการปฏิเสธของนายทะเบียนย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเห็นได้ว่า อำนาจผูกพันดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตนเอง จึงแสดงให้เห็นว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด

<sup>39</sup> ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข. (2563). *แนวปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ราชการบริหารส่วนกลาง ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน (ฉบับปรับปรุง) ปี พ.ศ. 2563*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 3.

ประเภทที่สอง อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบทบัญญัติของกฎหมายได้เปิดช่องให้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย เนื่องจากในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งกำหนดไว้อย่างแน่นอนตายตัวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมีให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถพิจารณาเพื่อมีทางเลือกในการใช้อำนาจได้ตามความเหมาะสม (Suitability) อาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่บุคคลในกรณีเฉพาะนั้นก็ได้อำนาจดุลพินิจจึงต้องเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อลดทอนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความแข็งกระด้างและไม่ยืดหยุ่นของกฎหมายดังกล่าว<sup>40</sup> โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจปฏิบัติหรือตัดสินใจได้หลายอย่างและไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจอย่างไร การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้นหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองสมควรที่จะออกคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) หรือ ไม่ และหากจะออกคำสั่งทางปกครอง เนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวควรเป็นเช่นไร ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจก็เพื่อที่จะให้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาสั่งการ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกอบกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการของ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความยุติธรรมเฉพาะกรณี อำนาจดุลพินิจจึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพันที่กฎหมายที่ให้อำนาจมีความชัดเจนแน่นอนตายตัวแล้วหรือไม่เปิดโอกาสให้เลือกใช้อำนาจหลายทางได้<sup>41</sup>

2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครอง (Administrative Agency) จะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้ องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำ การนั้น กล่าวคือ การดำเนินการใด ๆ ของ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มา ของอำนาจรองรับการกระทำดังกล่าวเสมอ ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจากการกระทำของ องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร<sup>42</sup> ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้

<sup>40</sup> ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 79.

<sup>41</sup> ชัยภัทร ทังทอง. (2558). *การใช้อำนาจดุลพินิจในนิติกรรมทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. คุุญ์นิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 15.

<sup>42</sup> ปิยะ ปะดังตา. (2558). *บทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติธรรม*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 13.

อำนาจไว้องค์กรฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำแดนแห่งเสรีภาพของราษฎรได้

จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สามารถดำเนินคดีได้โดยการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล และสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นกรณีที่ดำเนินการภายหลังจากการที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แต่บทบัญญัติเหล่านี้กลับไม่ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีไว้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจศาลปกครองจึงไม่อาจนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้กับข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

#### 2.4.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องส่งผลให้การพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>43</sup> โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีจะช่วยให้ข้อพิพาทมีโอกาสที่จะยุติลงและระงับไปได้ โดยไม่ต้องถึงขั้นที่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล นอกเหนือจากผลดีที่คู่กรณีจะสามารถยุติข้อพิพาทกันได้แล้ว ยังมีผลในทางที่จะทำให้คดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษาต่อไปมีจำนวนลดลงและทำให้ศาลสามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่อำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างง่าย สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น เป็นไปตามหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี (Principle of Judicial Efficiency)

#### 2.4.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับหลักประโยชน์สาธารณะ

ในกฎหมายเอกชนถือว่าเอกชนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมายนิติสัมพันธ์ที่ก่อขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเป็นพื้นฐาน นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ระหว่างเอกชนจึงเกิดขึ้นจากสัญญา หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาก็จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ดำเนินการบังคับให้ แต่ในกฎหมายมหาชนรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก เมื่อประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนมากหรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือ

<sup>43</sup> บุญอนันต์ วรรณพณิชย์. (2563). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. เอกสารจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการเสวนาวิชาการ เรื่อง การพัฒนาหลักการสำคัญในปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลปกครอง วันที่ 9 มีนาคม 2563. หน้า 14.

ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน หากปัจเจกชนไม่สละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะได้<sup>44</sup>

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจการทางปกครอง เป็นหลักกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>45</sup> แต่สิ่งที่พึงระวัง คือ การกระทำทางปกครอง (Administrative Acts) ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยก็ได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษา หรือให้ทุนอุดหนุนเกษตรกร กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจค่อนข้างกว้าง ในการดำเนินการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง และยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่าง ๆ เป็นต้น แต่ต้องมีการอธิบายอย่างสมเหตุสมผลตามสมควรว่าการกระทำทางปกครองนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร เช่น กรณีการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนเกษตรกรที่ปลูกสวนยางพารา เพื่อเป็นการช่วยเหลือและกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากมีเกษตรกรคนใดได้รับเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้กรณีดังกล่าว ย่อมไม่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลแต่อย่างใด เป็นต้น<sup>46</sup>

ดังนั้น การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ และภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หากเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ ก็จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้จะเป็นการกระทำไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่หากการกระทำนั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับอื่น การกระทำนั้นก็ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองผู้ก่อให้เกิดความเสียหายก็จำเป็นต้องเยียวยา (Remedy) ความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองด้วย ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มักเป็นคดีที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ไม่

<sup>44</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 65.

<sup>45</sup> อนันต์ คงเครือพันธุ์. (2560). *แนวคิดในการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับ "ประโยชน์สาธารณะ"*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 2.

<sup>46</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 33-45.

เพียงแต่กระทบต่อบุคคลหรือองค์กรสองฝ่าย แต่อาจกระทบถึงหมู่บ้าน ชุมชน รวมถึงผู้คนที่อยู่ริมแม่น้ำสายเดียวกัน พื้นดินเดียวกัน ซึ่งอาจกระทบทั้งประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะ หากนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องพิจารณาโดยความเป็นกลาง ปราศจากอคติ (Free from Prejudice) แล้ว จึงยังต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

## 2.5 แนวคิดและความเป็นมาการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ<sup>47</sup>

กระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศนั้น ๆ เมื่อมีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครองของไทย ศาลปกครองจึงได้มีการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของต่างประเทศในหลายประเทศ และหลายระบบกฎหมาย สำหรับกฎหมายของต่างประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นแม่แบบที่สำคัญของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย จึงมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของประเทศไทยมากที่สุด

### 2.5.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution, ADR) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีมานานกว่า 200 ปีแล้ว โดยปรากฏจากงานเขียนของ Emmanuel Gaillard และ Jenny Edelstein<sup>48</sup> ในช่วงเริ่มต้นวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสาธารณรัฐฝรั่งเศสพัฒนามาจากการระงับข้อพิพาทใน กฎหมายเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายครอบครัว (Le droit de la famille) ซึ่งเป็นข้อพิพาททางแพ่ง รวมทั้งในคดีพาณิชย์ คดีแรงงาน และคดีผู้บริโภค ขณะที่ในคดีปกครองมีการนำมาใช้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น<sup>49</sup>

<sup>47</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 72-77.

<sup>48</sup> คม บูรณวรศิลป์. (2548). *การประนีประนอมยอมความและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นและสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4)*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 23.

<sup>49</sup> บรรยายโดย อาจารย์ Virginie Donier แห่งมหาวิทยาลัย Toulon สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2562 ณ ห้องสัมมนา ชั้น B 1 สำนักงานศาลปกครอง. ถอดความและเรียบเรียง โดย นายวิศรุต คิตติ พนักงานคดีปกครอง ปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1-2.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีความพยายามที่จะนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองเพื่อยุติข้อพิพาททางปกครองมาตั้งแต่อดีตแต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เหตุผลว่าในทางปฏิบัติเหตุใดจึงไม่มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้กับการระงับข้อพิพาททางปกครอง ประการแรก คือ เป็นผลมาจากหลักที่ว่า การฟ้องคดีปกครองนั้นจะต้องมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเสียก่อน (La Decision Administrative préalable) ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญในการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบทางละเมิด โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ถูกทำละเมิดมีหน้าที่ต้องร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงเป็นหลักการที่ช่วยให้คู่กรณีระงับข้อพิพาทกันได้ง่ายและเป็นหลักการที่มีอยู่แล้ว ประการที่สอง คือ มีการกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในชั้นฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Le Recours Administratif Prealable Obligatoire) ซึ่งเงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่บังคับใช้อยู่แล้วเช่นกัน จากเหตุผลข้างต้นทำให้เกิดการประวิงเวลา (Les atermoiement) ในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง

ใน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ซึ่งให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทที่เรียกว่า “La conciliation” มาใช้ในศาลปกครองชั้นต้น และขยายไปศาลปกครองสูงสุด แต่มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาน้อยมาก ทั้งนี้ ภายหลังรัฐบัญญัติ เลขที่ 95-125 มีผลใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) เป็นเวลากว่ายี่สิบปี สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้มีการตรากฎหมายอีกฉบับ เพื่อนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครอง ใน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ หมายเลข 2016-1547 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัยแห่งศตวรรษที่ 21 (LOI n° 2016-1547 du 18 Novembre 2016 de Modernisation de la Justice du XXI siècle) ลงวันที่ พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีมีความยืดหยุ่นอย่างมาก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงได้รับการตอบรับอย่างดี มีการนำมาใช้ในคดีปกครองอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความก้าวหน้า เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ประกอบกับความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาเพื่อยังให้เกิดความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม จึงอาจกล่าวได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีระบบความยุติธรรมบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้า และเป็นระบบที่ดีสุดแห่งหนึ่งในโลก



ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง คำสั่งการวินิจฉัยหรือการลงโทษทางปกครองที่ซึ่งมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก<sup>50</sup> ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง และคำวินิจฉัยทางปกครอง รวมถึงประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมด้วยการฟ้องร้องข้อพิพาทเป็นคดีต่อศาลปกครองอาจเป็นไปได้ในลักษณะของการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมี 3 ระดับด้วยกัน คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีบทบาทสำคัญในการวางกรอบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองด้วย โดยที่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้นอาจมีที่มาจากคำพิพากษาของศาลปกครองนั่นเอง<sup>51</sup>

ในการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีพิจารณาแยกเช่นคดีปกครองทั่วไป กล่าวคือ เป็นวิธีการพิจารณาคดีที่มีลักษณะโต้แย้ง และรับฟัง คู่ความทั้งสองฝ่าย (Contradictoire) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมาให้การ ในการใช้สิทธิคู่ความฝ่ายตรงข้ามยื่นคัดค้านเสมอ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาแบบไต่สวน (Inquisitoire) ซึ่งผู้พิพากษามีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแลกเปลี่ยนบันทึกคำให้การของคู่ความทั้งสองฝ่าย (แต่ไม่ตัดสิทธิในการให้คู่ความแถลงด้วยวาจา) และแถลงถึงข้อสรุป ข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่าย และเหตุผลบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหลังจากนั้นจึงมีการจัดทำรายงานบันทึกของตุลาการผู้แถลงคดีอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

ในกระบวนการตรวจสอบความชอบของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้ขั้นตอนในการตรวจสอบเหมือนกรณีนิติกรรมทั่วไปได้แก่<sup>52</sup>

1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง (Légalité externe)

<sup>50</sup> N.S.J Koeman. (1999). *Environmental Law in Europe*. p. 222.

<sup>51</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส M. Philippe MARTIN. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 1(3).

<sup>52</sup> วรรณภา ทิระสังขะ. (2553). *ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>

ในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ที่ศาลปกครองมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในเรื่องกระบวนการ หรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ยังรวมถึงขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การศึกษาผลกระทบ (Etude d'impact) และการทำประชาพิจารณ์ (Enquete publique) อันเป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับฝ่ายปกครองในการรวบรวมความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ข้อมูลต่าง ๆ และผลกระทบที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมเพื่อนำมาพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง

2) การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง (Légalité interne)

เป็นกรณีที่ศาลเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือ ตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย (violation de la loi) และการบิดเบือนการใช้อำนาจ (détournement de pouvoir) นอกจากนี้ การใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมายก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถตัดสินยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้อีกด้วย การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นไปเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้กำหนดเอาไว้ เช่น การตรวจสอบการอนุญาตในการดำเนินการก่อสร้างหรือการเวนคืนที่ดินของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และมีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนหรือไม่ เป็นต้น

3) การทุเลาบังคับตามคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยลักษณะทั่วไปนั้นอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจไม่ทันกับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความเสียหายด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมรวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพร่างกายของประชาชน ดังนั้น จึงมีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลออกมาตรการก่อนการพิพาทและมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ เพราะโดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้อยู่ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีบางกรณีการดำเนินการตามคำสั่งต่อไปของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้ เช่น กรณีของสิ่งแวดล้อม กฎหมายจึงกำหนดให้มีมาตรการก่อนพิพาทและมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ เพื่อขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ขึ้น การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลานี้มีขึ้นเพื่อให้ศาลออกคำสั่งไปยังฝ่ายปกครองให้ระงับการปฏิบัติงานไว้ก่อนจนกว่าศาลจะพิจารณาในเนื้อหาของคดี อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองเองต้องใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเข้มงวดและจำกัด กล่าวคือ ศาลจะออกคำสั่งทุเลาบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยา และการฟ้องคดีก็มีมูลเหตุเพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องมีโอกาสจะชนะคดี

สำหรับในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม พบว่ามีหลาย ๆ กรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษให้สามารถร้องขอต่อศาล เพื่อขอทุเลาบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้

### 2.5.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การไกล่เกลี่ยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่ใช้เป็นฐานในการไกล่เกลี่ย คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz – MediationsG) รัฐบัญญัตินี้ตราขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) ซึ่งเป็นผลมาจากแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป ที่ออกกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและการพาณิชย์ (DIRECTIVE 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters) ใน ค .ศ . 2008 (พ.ศ. 2551) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและยังเป็นผลจากการทดลองนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้เป็นโครงการนำร่องในระดับมลรัฐ<sup>53</sup>

ก่อนที่จะมีการตราบัญญัติข้างต้น<sup>54</sup> พบว่าในทางปฏิบัติสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีอย่างแพร่หลายอยู่แล้ว แต่หลังจากมีการบังคับใช้รัฐบัญญัตินี้ ทำให้การไกล่เกลี่ยมีความชัดเจนขึ้น และมีกรอบกระบวนการพิจารณาที่อาจนำมาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยในแต่ละกรณีได้ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศในระบบศาลคู่ ที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวได้ว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันมีความก้าวหน้า และในระบบศาลที่มีความเข้าใจถึงหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้รับการพัฒนา และอำนวยความสะดวกภายใต้ระบบศาลปกครองและศาลยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งการมีระบบศาลคู่ของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีนี้ได้สร้างให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือที่เรียกกันว่า “Specialist” ขึ้น ทั้งนี้ ศาลปกครองของเยอรมันประกอบด้วยตุลาการหลายองค์คณะที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายสิ่งแวดล้อมรวมถึงความรู้ทางเทคนิคที่จะทำให้เกิดการสร้างกลไกอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญของเยอรมัน (Grundgesetz-GG) ได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐไว้ในมาตรา 20 (3) เรื่องการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นพื้นฐานของชีวิตไว้ว่า “รัฐจะต้อง

<sup>53</sup> วรรณภา ติระสังขะ. (2553). *ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>.

<sup>54</sup> วรารัตน์ ไคขุนทด. (2554). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง : สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 11(4). หน้า 55-67.

คุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นพื้นฐานแห่งชีวิต โดยการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมและหลักกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญนี้ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อกันรุ่นต่อ ๆ ไป (Future Generations)<sup>55</sup> จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและเป็นพื้นฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 คดีแพ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถูกระงับยุติลงด้วยกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือการอนุญาโตตุลาการ ส่วนการไกล่เกลี่ยนั้นในช่วงเริ่มต้นพบได้ไม่มากนัก โดยมักถูกนำไปใช้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับครอบครัวและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม และอาจกล่าวได้ว่า เป็นระยะเวลาที่นานพอควรกว่าที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะนำเอาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษา รณาคติของเขตอำนาจศาลอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ซึ่งในเรื่องดังกล่าว มีการให้คำอธิบายถึงเหตุผลในทางทฤษฎีที่ควรจะนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถึง 6 ทฤษฎีด้วยกัน<sup>56</sup> ทั้งนี้ เนื่องมาจากการมีแนวความคิดที่เชื่อมั่นว่าการดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีในทางแพ่งนั้นก็มิมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วที่จะระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้<sup>57</sup>

พัฒนาการของรูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือกที่สำคัญในเยอรมันเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) เมื่อครั้งที่รัฐสภาได้เพิ่มบทบัญญัติกฎหมายที่อนุญาตให้มลรัฐทั้ง 16 แห่งสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล การยืนยันในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยนี้ นั้นมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเพื่อลดปริมาณคดีในศาลด้วยเช่นกัน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเยอรมันเริ่มจากการประชุมของวิทยาลัยตุลาการเยอรมันที่จัดขึ้นใน ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ณ เมือง Trier โดยมีหัวข้อการประชุมว่า “การไกล่เกลี่ย

<sup>55</sup> Article 20a [Protection of the natural foundations of life and animals] Mindful also of its responsibility toward future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order. From Basic Law for the Federal Republic of Germany. (2012). (Online). Available: [https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic\\_law-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf)

<sup>56</sup> Alexander. (1999). offers six theories to explain why mediation has been more recognized in Germany. See Funken (2002:fin 80) European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany. (Online). Available: [https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck\\_2\\_2004.pdf?sequence=1](https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck_2_2004.pdf?sequence=1)

<sup>57</sup> European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany. (Online). Available: [https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck\\_2\\_2004.pdf?sequence=1](https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck_2_2004.pdf?sequence=1)

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ซึ่งในช่วงท้ายของการประชุมมีผู้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการไต่ถามข้อพิพาทโดยตุลาการในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงก่อให้เกิดมีการทดลองจัดการไต่ถามข้อพิพาทขึ้น โดยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเมือง Friburg และศาลปกครองชั้นต้น เมือง Berlin รวมถึงในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ก็ได้มีการจัดการประชุมตุลาการศาลปกครอง ณ เมือง Bremen และมีการประชุมของทนายความในหัวข้อ “การไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครอง” และ “การไต่ถามข้อพิพาทจะ แทนที่วิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่” ณ เมือง Leipzig

อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการที่มีการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยควบคู่ไปกับการทดลองปฏิบัติโดยให้มีการไต่ถามข้อพิพาทในศาลเป็นโครงการนำร่อง เช่น โครงการนำร่องของกระทรวงยุติธรรมในระดับมลรัฐ Neidersachsen ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ในโครงการที่มีชื่อว่า “การไต่ถามข้อพิพาทในศาลในมลรัฐ Niedersashsen จัดทำโดยมหาวิทยาลัย Göttingen และในทางปฏิบัติก็มีการไต่ถามข้อพิพาทเกิดขึ้นในศาลแขวง ศาลปกครองชั้นต้น ศาลสังคมชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ประจำเมือง Göttingen และเมือง Hannover รวมถึงการจัดให้มีการอบรมผู้ไต่ถามข้อพิพาทที่ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย ซึ่งในปัจจุบันถือได้ว่า การระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองด้วยวิธีการไต่ถามข้อพิพาทนี้เป็นที่ยอมรับในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และมีการดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวอย่างแพร่หลาย<sup>58</sup>

จากการศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาที่เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาท ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีและการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 3 ต่อไป

<sup>58</sup> European methods of administrative law redress: Netherlands, Norway and Germany. (Online). Available: [https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck\\_2\\_2004.pdf?sequence=1](https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/2759/Buck_2_2004.pdf?sequence=1)

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

การศึกษาในบทนี้ มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบกับทั้งบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส บทบัญญัติกฎหมายมิได้กำหนดนิยามของ “การบังคับทางปกครอง” (Exécution Forcée des Décisions Administratives) ว่ามีความหมายอย่างไร อย่างไรก็ตามในทางวิชาการอาจวิเคราะห์ได้ว่า “การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองหรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้เป็นที่ชัดเจนนั้น ในเบื้องต้นต้องศึกษาถึงผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ออกรัฐบัญญัติที่สำคัญเพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการก่อนการออกคำพิพากษาที่เรียกว่า “เรเฟเร่” (Référé) เป็นมาตรการที่ให้อำนาจศาลปกครองในการออกมาตรการก่อนมีคำพิพากษามาก่อนตามที่มีผู้ร้องขอเพื่อให้ศาลสั่งให้มีการระงับหรือห้ามมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่

อาจจะเกิดขึ้นนอกจากนี้ นับแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา รัฐบัญญัติได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสาธารณสมบัติ ซึ่งหมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็น อ่าว คลองหรือแม่น้ำ ซึ่งในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นศาลปกครองอาจกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าปรับหรือกำหนดให้ผู้กระทำความเสียหายดังกล่าวมีหน้าที่ฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหายนั้นได้อีกด้วย<sup>1</sup>

พัฒนาการของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าเนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ประกอบกับความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษา เพื่อยังให้เกิดความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม จึงอาจกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีระบบความยุติธรรมบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมคทางสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้า และเป็นระบบที่ดีสุดแห่งหนึ่งในโลก<sup>2</sup>

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (La Constitution Du 4 Octobre 1958 (La Revision Constitutionnelle du 23 Juillet 2008))<sup>3</sup> (พ.ศ. 2551) ได้กำหนดให้กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (La Charte de l'Environnement) เป็นเอกสารแนบท้ายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส โดยมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ และกฎบัตรดังกล่าวได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมว่า “สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษย์” นอกจากนี้ กฎบัตรสิ่งแวดล้อมยังได้วางหลักกฎหมายประกันความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างครบถ้วน และมีเนื้อหาที่รองรับถึงหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่ยอมรับกันของนานาประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางระบบความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามกฎบัตรสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นพื้นฐานให้กับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสให้มีรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่ได้รับรองหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในปี ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับวันที่ 6 มกราคม 1986 โดยในมาตรา 22 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทเพิ่มอีกหน้าที่หนึ่ง โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา L. 211-4

<sup>1</sup> ฌ็องนาถู จูติกัก. (2559). *การใกล้เกลี่ยคดียุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 77-78.

<sup>2</sup> กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). *การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 96.

<sup>3</sup> La Revision Constitutionnelle du 23 Juillet 2008 (พ.ศ. 2551)

แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองเป็นการยืนยันถึงหลักการดังกล่าว ไว้ว่า “ศาลปกครองชั้นต้น สามารถที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้”<sup>4</sup>

### 3.1.1 ประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Article L. 213-1 Code de Justice Administrative)<sup>5</sup> ได้ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ดังนี้ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้บทนี้ หมายถึง กระบวนการที่มีโครงสร้างใด ๆ และไม่ว่าจะชื่อเรียกอย่างไรก็ตาม ซึ่งคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปได้ตกลงกันเพื่อการระงับข้อพิพาทโดยสมานฉันท์ โดยมีบุคคลที่สาม (ผู้ไกล่เกลี่ย) ให้ความช่วยเหลือคู่กรณีในการพยายามบรรลุข้อตกลงร่วมกัน” ซึ่งมีความแตกต่างจากกรณีประนีประนอมยอมความที่คู่กรณีเจรจากันเองเพื่อหาข้อยุติก่อนขึ้นสู่ศาล ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้มีผลทำให้ลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลได้เป็นจำนวนมากและในขณะเดียวกันก็เป็นที่พอใจของคู่กรณีด้วย<sup>6</sup>

รัฐกฤษฎีกาที่ 2017-566 ลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2017 (Article R. 213-1<sup>7</sup> Creation Decree n ° 2017-566 of April 18, 2017) (พ.ศ. 2560) กำหนดว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจนำมาใช้กับคดีพิพาททั้งคดีหรือเพียงบางส่วนของคดีก็ได้ ดังนั้น จึงอาจนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ เว้นแต่การดำเนินการที่อยู่นอกเหนือสิทธิหรือความสามารถของคู่กรณีนั้น คู่กรณีไม่อาจทำการ

<sup>4</sup> วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. (2554). *โครงการพัฒนาความรู้บุคลากรศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 66.

<sup>5</sup> Article L. 213-1 La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.

<sup>6</sup> เพียงพิศ ผลดาล. (2549). *การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 56.

<sup>7</sup> Article R. 213-1 La médiation porte sur tout ou partie d'un litige.



ไกล่เกลี่ยในกรณีดังกล่าวได้<sup>8</sup> (Article L. 213-3<sup>9</sup> Code de Justice Administrative) และจะนำไปใช้ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง (L'action Administrative) ไม่ได้<sup>10</sup> ดังนั้น คดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องล้าสมัยที่อาจนำมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้จึงต้องไม่อยู่นอกเหนือสิทธิ (Droite) หรือความสามารถของกลุ่มกรณีนั้น และไม่ใช่อำนาจเกี่ยวกับเรื่องล้าสมัยที่ต้องให้ศาลพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย (de Légalité) ของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง

ในปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) สภาแห่งรัฐจึงได้ทำคำแนะนำขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 3.1.2 การริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยอาจเริ่มดำเนินการโดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ หรือโดยศาลภายใต้ความยินยอมของกลุ่มกรณี ในส่วนของศาล การตัดสินใจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือสั่งไม่รับคำขอให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยเป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองนั้น ๆ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอธิบดี ศาลปกครองอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้องค์คณะที่พิจารณาคดี ตุลาการหัวหน้าองค์คณะ หรือตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้ ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยคดีโดยศาลปกครองทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองปี ค.ศ. 2000 (Code de Justice Administrative)<sup>11</sup> (พ.ศ. 2543) ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้” โดย บทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจาก มาตรา L.3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี ค.ศ. 1973 (Code des Tribunaux Administratifs et des Cours Administrative d'Appel) (พ.ศ. 2516) ซึ่งถูกเพิ่มเติมโดย มาตรา 22 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 มกราคม 1986 ตามญัตติของสมาชิกรัฐสภา

<sup>8</sup> พัทธมา จิตรมหีมา. (2560). *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. เอกสารนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

<sup>9</sup> Article L. 213-3 L'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition.

<sup>10</sup> วรินทร์ ชยวิฑู. (2555). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 111.

<sup>11</sup> รัตนลักษณ์ นาถนิตธาตา. (2551). *การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 70.

### 3.1.3 ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ จึงย่อมส่งผลต่ออายุความในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คู่กรณีใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อถ่วงเวลาในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงกำหนดในเรื่องการระงับการฟ้องคดีของระยะเวลาในการฟ้องคดี และการระงับการฟ้องคดีของอายุความไว้<sup>12</sup> ไม่ว่าจะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เมื่อคู่กรณีตกลงที่จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันแล้วย่อมมีผลให้อายุความระงับการฟ้องคดี (Interrompus) และอายุความจะนับต่อเมื่อคู่กรณีหรือผู้ไกล่เกลี่ยประกาศว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง (Article L. 213-6<sup>13</sup> Code de Justice Administrative)

อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบนี้จะดำเนินการได้นับตั้งแต่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลและภายใต้ความยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่าย ตุลาการหัวหน้าคณะ (le Président de la Formation de Jugement) อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>14</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา L. 213-7 ถึงมาตรา L. 213-10 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาล ถือเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากการที่มีการฟ้องคดีแล้ว ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถเริ่มดำเนินการได้ทั้งในขณะที่ก่อนการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และภายหลังการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแล้ว

<sup>12</sup> “คำแปล Code de Justice Administrative (ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง) หมวด 3 การไกล่เกลี่ย (มาตรา L. 213-1 ถึง มาตรา L. 213-10) และอำนาจศาลแห่งรัฐในการไกล่เกลี่ยคดีพิพาท (มาตรา L. 114-1)”. อ้างถึงใน พัชชา จิตรมหิมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 18.

<sup>13</sup> Article L. 213-6 Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation

Ils recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée. Les délais de prescription recommencent à courir pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois.

<sup>14</sup> Elena Karpushova, Mykola Starynskyi, Nadiia Horobets, Nataliia Lytvyn and Nina Kamenska. (2021). Settlement of Administrative Disputes with The participation of a judge: Foreign Experience and Implementation in Ukraine. *Journal of Legal*. p.3.

### 3.1.4 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผู้ไกล่เกลี่ยในฐานะบุคคลที่สามที่เป็นกลางต้องพยายามอำนวยความสะดวกในการเจรจา ระหว่างคู่กรณี<sup>15</sup> เมื่อการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถริเริ่มได้ทั้งคู่กรณี และตุลาการ ศาลปกครอง ดังนั้น การพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Médiateur) นั้น จึงขึ้นอยู่กับว่าเป็น การริเริ่มโดยผู้ใดด้วย ซึ่งสามารถแบ่งการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยออกได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 คู่กรณีเป็นผู้ริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในกรณีที่มิข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้น แม้คู่กรณีจะยังไม่นำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือ กรณีที่เกิดอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจเจรจากันนอกศาล (En Dehors de toute Procédure Juridictionnelle) เพื่อริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายตกลงกันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยก็ได้ (Article L. 213-5<sup>16</sup> Paragraph 1 Code de Justice Administrative)

นอกจากนี้ คู่กรณียังอาจร้องขอต่อประธานศาลปกครองชั้นต้นหรือร้องขอต่อ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี โดยขอให้จัดดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท และขอให้แต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยให้แก่คู่กรณีได้ หรือ คู่กรณีอาจร้องขอให้ศาลแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งคู่กรณีได้จัดให้มี

<sup>15</sup> Pierre Renaud. (1994). Comparison between Administrative and Public Mediation Applied in the Field of the Environment and Private Mediation. *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, p.348.

<sup>16</sup> Article L. 213-5 Les parties peuvent, en dehors de toute procédure juridictionnelle, organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées.

Elles peuvent également, en dehors de toute procédure juridictionnelle, demander au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel territorialement compétent d'organiser une mission de médiation et de désigner la ou les personnes qui en sont chargées, ou lui demander de désigner la ou les personnes qui sont chargées d'une mission de médiation qu'elles ont elles-mêmes organisée.

Le président de la juridiction peut déléguer sa compétence à un magistrat de la juridiction.

Lorsque le président de la juridiction ou son délégué est chargé d'organiser la médiation et qu'il choisit de la confier à une personne extérieure à la juridiction, il détermine s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixe le montant de celle-ci.

Les décisions prises par le président de la juridiction ou son délégué en application du présent article ne sont pas susceptibles de recours.

Lorsqu'elle constitue un préalable obligatoire au recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire, la médiation présente un caractère gratuit pour les parties.

การไกล่เกลี่ยด้วยตนเองได้ โดยอาจมอบอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ (Article L. 213-5 Paragraphs 2 and 3 Code de Justice Administrative)

ในกรณีอธิบดีศาลปกครองเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย อาจแต่งตั้งจากบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งมีใช่ตุลาการ (un Médiateur Extérieur à la Juridiction) เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อประธานศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (แล้วแต่กรณี) หรือตุลาการผู้รับมอบอำนาจจากประธานศาลดังกล่าวให้ทำหน้าที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้รับรองโดยเลือกบุคคลภายนอกศาลให้เข้าทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยแล้ว หากต้องมีการกำหนดค่าตอบแทน (La Rémunération) และจำนวนเงินในการดำเนินการของบุคคลภายนอกแล้ว ให้ประธานศาลดังกล่าวหรือตุลาการศาลปกครองผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินเช่นว่านั้น และคำวินิจฉัยของประธานศาลหรือตุลาการที่ได้รับมอบอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้เป็นที่สุด ไม่อาจคัดค้านหรืออุทธรณ์หรือยื่นฟ้องคดียังศาลใดได้อีกต่อไป (Article L. 213-5 Paragraphs 4 and 5 Code de Justice Administrative)

ในกรณีที่มีการกำหนดให้ต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวจะไม่มีผลคิดค่าฤชาธรรมเนียมจากคู่กรณี (Article L. 213-5 Paragraph 6 Code de Justice Administrative)

กรณีที่ 2 ตุลาการศาลปกครอง เป็นผู้ริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การริเริ่มเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจริเริ่มให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตลอดเวลา โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความทั้งสองฝ่าย (Article L.213-7 Code de Justice Administrative)<sup>17</sup> โดยอาจมอบอำนาจให้ตุลาการคนใดคนหนึ่ง หรือคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นไปตามความยินยอมจากคู่ความทั้งสองฝ่าย

### 3.1.5 คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

โดยปกติแล้วนั้น ตุลาการศาลปกครองผู้สั่งให้ทำการไกล่เกลี่ย หรืออธิบดีศาลปกครอง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะนั่งเป็นประธานในการไกล่เกลี่ยเองก็ได้ โดยคู่พิพาททั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และฝ่ายเอกชนจะมาพูดคุยกันเพื่อความเข้าใจ และทำความเข้าใจกัน โดยไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วม ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยแต่ละข้อพิพาทนั้น อาจแต่งตั้งให้มีผู้ไกล่เกลี่ยหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและสถานการณ์ของแต่ละคดีที่จะทำการ

<sup>17</sup> Article L. 213-7 Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci.

ไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยนี้อาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลหรืออาจเชิญบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเข้ามาในกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ย่อมได้

### 3.1.6 กฎบัตรจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>18</sup>

กฎบัตรจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในศาล หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีศาลทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยได้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมแห่งชาติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจัดทำโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นการรวมกลุ่มกันของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Le Rassemblement des Organisations de la Médiation หรือ R.O.M.) จัดทำ “ประมวลจริยธรรมแห่งชาติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ขึ้นมา เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่มีมาตรฐานและลักษณะร่วมกันของกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การจัดทำประมวลจริยธรรมแห่งชาติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีความสอดคล้องกับเนื้อหาของ Directive ของสภายุโรป และคณะมนตรียุโรปที่ 2008/52 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) (Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale) และประมวลการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในยุโรป (Code de conduite européen pour les médiateurs de 2004) (พ.ศ. 2547)

สำหรับกฎบัตรของชมรมผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในบริการที่ให้กับสาธารณชน (Charte du Club des Mediateurs de Services au Public) ที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการรับประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในมาตรฐานเดียวกันของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีดังนี้ 1. ความเป็นกลาง (La neutralité) ปราศจากอคติ (L'impartialité) 2. ความเป็นอิสระ (L'indépendance) 3. ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่มีผลประโยชน์ (Désintéressé) 4. ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นผู้มีความสามารถและมีประสบการณ์ทางวิชาชีพ (Une Expérience Professionnelle) 5. ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความพากเพียร (La diligence) 6. ความเป็น (L'équité) 7. ความซื่อสัตย์ (La loyauté) 8. ความโปร่งใส (La transparence) 9.1 9. การรักษาความลับ (La confidentialité) และ 10. ประสิทธิภาพ (L'efficacité)<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Article L. 213-7 Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci.

<sup>19</sup> *Ibid.*

ดังนั้น ประมวลจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จัดทำขึ้นนี้ เป็นแนวทางหลักสำหรับการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบัน และได้รับการยอมรับโดยสมาชิกที่ให้ความร่วมมือในการนำประมวลจริยธรรมดังกล่าวไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ

### 3.1.7 ค่าตอบแทนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>20</sup>

บุคคลภายนอกที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 213-8 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Le Code de Justice Administrative) ในการกำหนดค่าตอบแทน กรณีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นบุคคลภายนอก ตุลาการอาจกำหนดค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนให้กับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และหากมีการร้องขอจากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อธิบดีศาลนั้นสามารถที่จะกำหนดค่าตอบแทนโดยคำนวณตามชั่วโมงการทำงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตกเป็นภาระของคู่กรณี โดยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว และหากไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ หรือ ไม่มีการตกลงร่วมกันให้ค่าธรรมเนียมศาลเป็นภาระของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน เว้นแต่ว่าศาลเห็นว่า คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งควรจะได้รับผิดชอบมากกว่าโดยพิจารณาถึงสถานะทางเศรษฐกิจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นเกณฑ์ หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำร้องขอความช่วยเหลือทางด้านกระบวนการยุติธรรมกรณีที่ค่าธรรมเนียมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นภาระระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน หรือกรณีศาลเห็นว่า คู่กรณีควรจะได้รับภาระอย่างแตกต่างกันให้รัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายของคู่กรณีฝ่ายที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา L. 213-8 ที่บัญญัติว่า

“หากการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้มีการมอบหมายให้บุคคลภายนอกศาลเป็นผู้ดำเนินการตุลาการศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดค่าตอบแทนและจำนวนเงินดังกล่าวได้

หากการไกล่เกลี่ยมีค่าใช้จ่ายที่คู่กรณีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวถือเป็นเสรีภาพในการทำข้อตกลงที่จะแบ่งความรับผิดชอบระหว่างคู่กรณี

หากไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย คู่กรณีจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยโดยแบ่งส่วนเท่า ๆ กันทั้งนี้ ตุลาการศาลปกครองอาจกำหนดความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายที่ไม่เท่าเทียมกันได้โดยคำนึงถึงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจของคู่กรณี (Situation Economique des Parties)

ในกรณีที่มีการช่วยเหลือด้านความยุติธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การแบ่งค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคสามแห่งมาตรานี้ โดย

<sup>20</sup> *Ibid.*

ค่าใช้จ่ายที่เป็น ของคู่กรณีซึ่งได้รับความช่วยเหลือด้านความยุติธรรมจะตกเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 91-647 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Loi n° 91-647 du 10 Juillet 1991 relative à l'aide Juridique) (พ.ศ. 2534)

ให้ศาลปกครองกำหนดจำนวนเงินเพื่อประกันค่าตอบแทนของผู้ไกล่เกลี่ย และกำหนดให้คู่กรณีคนหนึ่งคนใดเป็นผู้วางเงินประกันดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ หากไม่มีการวางเงินประกันตามระยะเวลาและตามจำนวนที่ศาลกำหนดไว้ การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป”

### 3.1.8 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อคู่พิพาทสามารถไกล่เกลี่ยกันได้ด้วยความสำเร็จ โดยทั่วไปแล้วนั้น ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมีค่าเท่ากับเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังที่ได้กล่าวแล้วถึงแนวทางที่ข้อพิพาทอาจยุติลงได้ใน 4 แนวทาง ดังนี้<sup>21</sup>

- 1) คู่กรณีอาจยื่นข้อตกลงต่อศาล และขอให้ศาลจำหน่ายคดี
- 2) ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้อง
- 3) คู่กรณีมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันได้
- 4) ศาลมีคำพิพากษาตามเนื้อหาที่คู่กรณีได้เจรจาตกลงกันได้<sup>22</sup>

ดังนั้น ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จหรือคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ นั้น ผู้ที่มีหน้าที่ ในการไกล่เกลี่ยต้องจัดทำบันทึกการไกล่เกลี่ยขึ้น โดยบันทึกดังกล่าวต้องไม่ระบุข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายไว้ และผู้ทำการไกล่เกลี่ยต้องส่งสำเนานี้ทั้งแก่คู่กรณีทุกฝ่าย และส่งบันทึกการไกล่เกลี่ยพร้อมเอกสารต่าง ๆ ของคู่กรณีและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ไปให้อธิบดีศาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยคดีปกครองยังคงอาศัยหลักการสำคัญของวิธีการไกล่เกลี่ยในข้อที่ว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นความลับ ดังนั้น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับคู่พิพาทในส่วนที่เป็นข้อเรียกร้องต่าง ๆ จะถูกนำมารวมอยู่ในสำนวนคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่พิพาททุกฝ่าย

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 26 juill. 1949m, Marquels c/ Ville de Pantin, Rec. CE 470. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2546). *การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษา*. กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง. หน้า 485.

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศในระบบศาลคู่ ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) และมีรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวได้ว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันมีความก้าวหน้า และในระบบศาลที่มีความเข้าใจถึงหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้รับการพัฒนาและอำนวยความสะดวกธรรมภายใต้ระบบศาลปกครอง และศาลยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่ง ซึ่งการมีระบบศาลคู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนี้ได้สร้างให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือที่เรียกกันว่า “Specialist” ขึ้น<sup>23</sup>

เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแล้ว สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี แม้ในระยะแรกเริ่มจะยังไม่มียกเว้นข้อพิพาทกฎหมายแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่บัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ภายหลังก็ได้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้มีการปรับปรุงรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความทุกประเภทคดี เพื่อรองรับอำนาจผู้พิพากษาหรือตุลาการในการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการทางเลือกอื่นนอกจากการพิจารณาคดีตามปกติ<sup>24</sup>

#### 3.2.1 ประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและการพาณิชย์ (DIRECTIVE 2008/52/EC on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี และภายหลังการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีได้มีความมุ่งหมายเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเท่านั้น<sup>25</sup> แต่มุ่งที่จะให้คู่กรณีได้รับผลคำวินิจฉัยที่ตรงกับความต้องการและมีความเป็นธรรม (Gerechtigkeit) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ถือว่าประสบความสำเร็จ คือ การค้นพบทางออกที่ทำให้ทุกฝ่ายต่างก็เป็นผู้ชนะ “Win-Win-Lösung”

<sup>23</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 84-85.

<sup>24</sup> ณีฐกุล สกุดเมฆา. (2561). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมัน*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 2.

<sup>25</sup> วรารัตน์ ไคขุนทด. (2558). *สถานการณ์ปัจจุบันของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลปกครองเยอรมันและการระงับข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลปกครองเยอรมัน อันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างมีผลผูกพัน*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1-2.



สหพันธ์รัฐเยอรมนียังได้พัฒนารูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความเหมาะสมกับการระงับข้อพิพาทในศาลโดยตุลาการสันติคดี (Güterichter) ที่อาจเลือกนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการดำเนินการได้ และเรียกรูปแบบดังกล่าวว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบใช้เวลาอันสั้น” (Die Kurz-Zeit-Mediation) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบใช้เวลาอันสั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนให้คู่กรณีใช้ประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้ศาลสามารถคำนวณระยะเวลาในการบริหารจัดการคดีและจำนวนคดีที่จะทำการไกล่เกลี่ยได้ในภาพรวมได้ และเพื่อให้มีหลักเกณฑ์สำหรับการลดขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยยังคงมีขั้นตอนครบทุกขั้นตอนเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามปกติ<sup>26</sup> ดังนั้น สถานะของรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยจึงเป็นการรับรองและเป็นแนวทางให้กับการไกล่เกลี่ยที่จะนำไปใช้ในทางปฏิบัติต่อไป โดยขอบเขตการใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยสามารถนำมาใช้กับการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นได้ 2 กรณี ได้แก่

#### 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล (Außergerichtliche Mediation) เป็นการดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางและไม่มีอำนาจตัดสินข้อพิพาทดังกล่าว มีได้ทั้งในกรณีก่อนฟ้องคดี และหลังการฟ้องคดี

#### 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Gerichtsinterne Mediation) เป็นการดำเนินการโดยศาล ไม่ใช่การไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการโดยบุคคลที่สามที่เป็นบุคคลภายนอก ข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีจะถูกโอนไปยังตุลาการผู้ระงับข้อพิพาท (Güterichter) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น และกรณีข่มขู่ในดุลพินิจของตุลาการระงับข้อพิพาทว่าจะใช้วิธีการใดในการระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยศาลปกครองอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Section 173 Verwaltungsgerichtsordnung)<sup>27</sup> ที่กำหนดให้นำเอาบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธี

<sup>26</sup> รัตนลักษณ์ นานนิตินา. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 11. หน้า 40-41.

<sup>27</sup> Article 173 Soweit dieses Gesetz keine Bestimmungen über das Verfahren enthält, sind das Gerichtsverfassungsgesetz und die Zivilprozessordnung einschließlich § 278 Absatz 5 und § 278a entsprechend anzuwenden, wenn die grundsätzlichen Unterschiede der beiden Verfahrensarten dies nicht ausschließen; Buch 6 der Zivilprozessordnung ist nicht anzuwenden. Die Vorschriften des Siebzehnten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes sind mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass an die Stelle des Oberlandesgerichts das Oberverwaltungsgericht, an die Stelle des Bundesgerichtshofs das Bundesverwaltungsgericht und an die Stelle der Zivilprozessordnung die Verwaltungsgerichtsordnung tritt. Gericht im Sinne des § 1062 der Zivilprozessordnung ist das zuständige Verwaltungsgericht, Gericht im Sinne des § 1065 der Zivilprozessordnung das zuständige Oberverwaltungsgericht.

พิจารณาความแพ่ง (Article 278 Paragraph 5 and Article 278a Zivilprozess-ordnung)<sup>28</sup> มาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาพรวม โดยมีขอบเขตในการบังคับใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดี และภายหลังการฟ้องคดี<sup>29</sup> โดยมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Article 1 Paragraph 1 Mediationsgesetz)<sup>30</sup> ได้กำหนดนิยามคำว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการที่มีเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความไว้วางใจ

---

<sup>28</sup> Article 278 Gültliche Streitbeilegung, Güteverhandlung, Vergleich Das Gericht soll in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder einzelner Streitpunkte bedacht sein.

Der mündlichen Verhandlung geht zum Zwecke der gütlichen Beilegung des Rechtsstreits eine Güteverhandlung voraus, es sei denn, es hat bereits ein Einigungsversuch vor einer außergerichtlichen Gütestelle stattgefunden oder die Güteverhandlung erscheint erkennbar aussichtslos. Das Gericht hat in der Güteverhandlung den Sach- und Streitstand mit den Parteien unter freier Würdigung aller Umstände zu erörtern und, soweit erforderlich, Fragen zu stellen. Die erschienenen Parteien sollen hierzu persönlich gehört werden.

Für die Güteverhandlung sowie für weitere Güteversuche soll das persönliche Erscheinen der Parteien angeordnet werden. § 141 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 3 gilt entsprechend.

Erscheinen beide Parteien in der Güteverhandlung nicht, ist das Ruhen des Verfahrens anzuordnen.

Das Gericht kann die Parteien für die Güteverhandlung sowie für weitere Güteversuche vor einen hierfür bestimmten und nicht entscheidungsbefugten Richter (Güterichter) verweisen. Der Güterichter kann alle Methoden der Konfliktbeilegung einschließlich der Mediation einsetzen.

Ein gerichtlicher Vergleich kann auch dadurch geschlossen werden, dass die Parteien dem Gericht einen schriftlichen Vergleichsvorschlag unterbreiten oder einen schriftlichen oder zu Protokoll der mündlichen Verhandlung erklärten Vergleichsvorschlag des Gerichts durch Schriftsatz oder durch Erklärung zu Protokoll der mündlichen Verhandlung gegenüber dem Gericht annehmen. Das Gericht stellt das Zustandekommen und den Inhalt eines nach Satz 1 geschlossenen Vergleichs durch Beschluss fest. § 164 gilt entsprechend.

<sup>29</sup> เขมจิรา รัตนะรังสี. (2561). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 65.

<sup>30</sup> Article 1 Mediation ist ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben.

Ein Mediator ist eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt.

ของคู่กรณีพิพาท โดยอาศัยความช่วยเหลือของผู้ใกล้เคียงคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อแสวงหาข้อยุติ โดยสมานฉันท์ ทั้งนี้ โดยความสมัครใจ (Freiwillig) และความรับผิดชอบของคู่กรณีพิพาทนั่นเอง

จากคำนิยามข้างต้น จึงอาจอธิบายได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ กระบวนการที่ คู่กรณีสมัครใจให้มีคนกลางเข้ามาช่วยเหลือให้คู่กรณีเจรจาต่อรองกัน ได้สำเร็จ เพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาาร่วมกันของคู่กรณี และช่วยให้คู่กรณีทุกฝ่ายบรรลุข้อตกลงร่วมกัน ระวังข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ได้โดยคู่กรณียอมรับผลจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

ลักษณะของข้อพิพาทที่อาจนำมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

การพิจารณาว่าข้อพิพาทในลักษณะใดที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้นั้น เมื่อไม่มี บทบัญญัติใดจำกัดประเภทของข้อพิพาททางปกครองที่ไม่อาจระงับ โดยวิธีการอื่นนอกจาก การพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว จึงต้องพิจารณาว่าคดีพิพาทนั้นมีความเหมาะสมที่จะนำเข้าสู่ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นคดีพิพาทที่มีหลักกฎหมายเปิดช่องให้สามารถดำเนิน กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่ โดยลักษณะของข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทได้ มีดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

#### 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Behördliche s Ermessen) จะต้องเป็นไปตาม เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจได้จะต้องมีกฎหมาย ให้อำนาจและจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ฝ่ายปกครองจึงจะมีอำนาจ ใช้ดุลพินิจกระทำการ หรือไม่กระทำการ หรือใช้ดุลพินิจในการเลือกรูปแบบกระทำการ ภายใต้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำของกฎหมายที่มีความหมายไม่ เฉพาะเจาะจงหรือไม่ชัดเจน (Auslegung unbestimmter Rechtsegriffe)

#### 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับดุลพินิจในเรื่องผังเมือง

การที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจในการวางผังเมือง (Planungsermessen) จะต้องอยู่ ภายในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติข้อพิพาทในลักษณะนี้จะมีการไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนที่ ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้

#### 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการทางปกครองในรูปแบบของสัญญาทางปกครอง (ö ffentlich Rechtlicher Vertrag) ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ

<sup>31</sup> เชมจิรา รัตนะรังสี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 51.

ทางปกครอง (Article 54 Verwaltungsverfahrgesetz)<sup>32</sup> ซึ่งฝ่ายปกครองยังจะต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) ในเนื้อหาของสัญญาซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชนด้วย

ในส่วนข้อพิพาทบางประเภทที่ไม่เหมาะสมที่จะไกล่เกลี่ย ได้แก่ ข้อพิพาทที่เคยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาก่อนที่จะฟ้องร้องเป็นคดีเข้าสู่ศาลแต่การไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จ กรณีที่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายหรือคดีที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่กฎหมายไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจ<sup>33</sup>

### 3.2.2 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองต้องพิจารณาหลายด้านและมีผลประโยชน์ของคู่กรณีมากมายหลายฝ่าย ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญหลายด้านทั้งเข้าใจกระบวนการไกล่เกลี่ย การจับประเด็น ประสานเรื่องที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองในวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ และการควบคุมการไกล่เกลี่ยให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของคู่กรณี การดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเยอรมันจึงกระทำโดยตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่จะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี และเป็นตุลาการที่คู่กรณีพิจารณาคัดเลือกร่วมกันจากบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยคดีของศาล ซึ่งต้องผ่านการอบรมหลักสูตรตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่กฎหมายรับรอง ในบางกรณีอาจแต่งตั้งตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยหลายคนได้ โดยดำเนินการในลักษณะการไกล่เกลี่ยร่วม เช่น คดีพิพาทที่มีผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยจำนวนมาก

ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ประจำอยู่ศาลปกครองอื่น

2) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ประจำอยู่ในองค์คณะอื่นภายในศาลปกครองเดียวกัน ซึ่ง

ในทางปฏิบัติมักจะใช้วิธี โอนคดีไปยังตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่อยู่ภายในศาลเดียวกัน

ดังนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz – MediationsG)<sup>34</sup> ได้บัญญัตินิยามของผู้ไกล่เกลี่ย ไว้ในมาตรา 1 วรรคสอง บัญญัติว่า (2) ผู้ไกล่เกลี่ยคือบุคคลที่มีความเป็น

<sup>32</sup> Article 54 Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.

<sup>33</sup> เขมจิรา รัตนะรังสี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 52.

<sup>34</sup> Mediationsgesetz – MediationsG

กลาง มีความอิสระ และไม่มีอำนาจในการตัดสิน โดยเป็นผู้นำคู่กรณีในการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่ง 2 ประการ คือ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นอิสระ และความเป็นกลาง

### 3.2.3 คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Article 1 Paragraph 2 Mediationsgesetz) ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้ไกล่เกลี่ย หมายถึง บุคคลที่มีความอิสระ (Eine Unabhängige) และเป็นกลาง (Neutrale) แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือชี้นำคู่กรณี ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

นอกจากนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Section 5 Mediationsgesetz)<sup>35</sup> ได้กำหนดให้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสม (Eine geeignete Ausbildung) และได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพขั้นสูงอย่างต่อเนื่อง (In regelmäßiger Fortbildung) ซึ่งต้องมีความรู้ทั้งในทางทฤษฎี และทางการฝึกในภาคปฏิบัติ (Theoretische Kenntnisse und Praktische Erfahrung) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญ โดยได้กำหนดกรอบของหลักสูตรการฝึกอบรมวิชาชีพที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ว่าจะต้องเป็นหลักสูตรที่เกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ขั้นตอนและกรอบเงื่อนไขที่ใช้สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเทคนิคการเจรจาต่อรองและการสื่อสารระหว่างกัน หรือความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง หรือความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและบทบาทในกฎหมายเกี่ยวกับ

---

<sup>35</sup> Article 5 Der Mediator stellt in eigener Verantwortung durch eine geeignete Ausbildung und eine regelmäßige Fortbildung sicher, dass er über theoretische Kenntnisse sowie praktische Erfahrungen verfügt, um die Parteien in sachkundiger Weise durch die Mediation führen zu können. Eine geeignete Ausbildung soll insbesondere vermitteln:

1. Kenntnisse über Grundlagen der Mediation sowie deren Ablauf und Rahmenbedingungen,
2. Verhandlungs- und Kommunikationstechniken,
3. Konfliktkompetenz,
4. Kenntnisse über das Recht der Mediation sowie über die Rolle des Rechts in der Mediation sowie
5. praktische Übungen, Rollenspiele und Supervision.

Als zertifizierter Mediator darf sich bezeichnen, wer eine Ausbildung zum Mediator abgeschlossen hat, die den Anforderungen der Rechtsverordnung nach § 6 entspricht.

Der zertifizierte Mediator hat sich entsprechend den Anforderungen der Rechtsverordnung nach § 6 fortzubilden.

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมไปถึงการฝึกภาคปฏิบัติโดยทดลองสวมบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

### 3.2.4 มาตรฐานวิชาชีพของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้ไกล่เกลี่ยในฐานะที่เป็นคนกลาง ในการทำให้การไกล่เกลี่ยราบรื่นและช่วยให้ข้อพิพาทของคู่กรณีระงับลงได้ในเวลาอันรวดเร็ว เช่นนี้แล้ว รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz – MediationsG) จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยไว้เพื่อเป็นทางเลือกให้กับคู่กรณีว่าหากท่านใดผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดและได้รับใบรับรอง<sup>36</sup>

การอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสม ควรจะประกอบไปด้วย

1) ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนและกรอบเงื่อนไขที่ใช้สำหรับการไกล่เกลี่ย

2) เทคนิคการเจรจาต่อรองและเทคนิคการสื่อสารระหว่างกัน

3) ความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง

4) ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและบทบาทในกฎหมายไกล่เกลี่ย รวมถึง

5) การฝึกภาคปฏิบัติ การทดลองสวมบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และการอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ย

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2016 มีการออกระเบียบว่าด้วยการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการรับรอง (Zertifizierte-Mediatoren Ausbildungsverordnung: ZMediatAusbV) โดยในระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดของหลักสูตรการฝึกอบรมวิชาชีพและการฝึกอบรมวิชาชีพการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยขั้นสูงไว้ เช่น สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย จะต้องมีย่านอย่างน้อย 120 ชั่วโมง จึงจะได้รับใบรับรองการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และภายในสี่ปีหลังจากได้ใบรับรองการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว จะต้องมีการฝึกอบรมวิชาชีพการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยขั้นสูงต่ออย่างน้อยอีก 40 ชั่วโมง จึงจะได้รับใบรับรองการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยขั้นสูง สำหรับเนื้อหาและจำนวนชั่วโมงจะมีตารางแนบท้ายระเบียบกำหนดรายละเอียดไว้

### 3.2.5 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย กำหนดให้มีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Strukturiertes Verfahren) โดยเป็นเพียงขั้นตอนที่กำหนดกรอบวิธีการทั่วไปเพื่อเป็นแนวทางเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็น

<sup>36</sup> Ibid.

บทบังคับให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทุกกรณีต้องดำเนินการหรือผูกพันอย่างเคร่งครัดแต่อย่างไร โดยมีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>37</sup> ดังต่อไปนี้

#### ขั้นตอนที่ 1 การเปิดการไกล่เกลี่ยหรือการประชุมครั้งแรก<sup>38</sup>

การเปิดการไกล่เกลี่ยหรือการประชุมครั้งแรก (Eröffnungsphase) เป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยได้อธิบายให้คู่กรณีเข้าใจสภาพการณ์และวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมั่นใจว่าคู่กรณีได้เข้าใจหลักการพื้นฐานและขั้นตอนของการดำเนินการไกล่เกลี่ย รวมทั้งได้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วยความสมัครใจ โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเปิดเผยให้แก่คู่กรณีทราบว่า ผู้ไกล่เกลี่ยจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยได้ก็แต่โดยความยินยอมอย่างชัดแจ้งของคู่กรณีเท่านั้น

ในขั้นตอนนี้ คู่กรณีสามารถร้องขอให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อมูลด้านความรู้ การศึกษา และประสบการณ์ของผู้ไกล่เกลี่ยที่มีในเรื่องที่ทำการไกล่เกลี่ย โดยในการแจ้งข้อมูลดังกล่าวอาจกระทำลงในขั้นตอนอื่นได้ เนื่องจากขึ้นอยู่กับการร้องขอของคู่กรณีเป็นสำคัญ และจะร้องขอในช่วงเวลาใดในระหว่างที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงหน้าที่ในการรักษาความลับ (zur Verschwiegenheit verpflichtet) ของตนและบุคคลที่ผูกพันอยู่กับการดำเนินการไกล่เกลี่ย เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีว่า ข้อพิพาทของตนจะได้รับการคุ้มครองและรักษาไว้เป็นความลับ และในการประชุมครั้งแรกผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีจะร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าจะดำเนินการไปในลักษณะใด รวมถึงการนัดหมายในการประชุมครั้งต่อไปด้วย<sup>39</sup>

#### ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมประเด็น

ขั้นตอนการรวบรวมประเด็น (Themensammlung) มีจุดประสงค์เพื่อจัดลำดับข้อพิพาทและสรุปประเด็นที่มีในข้อพิพาททั้งหมด ในขั้นตอนนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้แสดงข้อเท็จจริง และที่มาของข้อพิพาทในฝ่ายของตน และร่วมกันกำหนดประเด็นที่เห็นตรงกันว่าควรจะมีการหาทางออกร่วมกัน ขั้นตอนนี้จะเป็นตัวช่วยกำหนดให้การเจรจาที่จะมีขึ้นในครั้งต่อไปเข้าใจได้ง่ายและหาข้อสรุปได้รวดเร็วขึ้น

#### ขั้นตอนที่ 3 การชี้แจงผลประโยชน์ของฝ่ายตน

<sup>37</sup> นฤมล ฆนะรัตน์. (2562). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีในระบบกฎหมายเยอรมัน*. เอกสารเผยแพร่ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 10.

<sup>38</sup> Isabell Lütkehaus and Izabella Pach. (2020). *Basiswissen Mediation*. Frankfurt am Main: Wolfgang Metzner Verlag. p.27.

<sup>39</sup> นฤมล ฆนะรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 68.

ขั้นตอนการชี้แจงผลประโยชน์ของฝ่ายตน (Interessenklärung) มีจุดประสงค์เพื่อให้คู่กรณีได้ชี้แจงความต้องการหรือสิ่งที่ตนคาดหวังจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงสิ่งที่คาดหวังจากคู่กรณีอีกฝ่ายด้วย ในขั้นตอนนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ในการประสานให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายเข้าใจข้อจำกัดหรือความต้องการของตนและของฝ่ายอื่นได้ การเจรจาระหว่างกันในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่สำคัญมาก เพราะนอกจากจะช่วยให้เห็นว่าเบื้องหลังที่แท้จริงของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ยังช่วยเปิดแง่มุมอื่นในเรื่องที่กำลังพิพาทอยู่ด้วย ในหลายกรณีข้อพิพาทเกิดจากความเข้าใจคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งผิดไปหรือการสื่อสารก่อนหน้ามีความคลาดเคลื่อน การได้พูดคุยกันด้วยบรรยากาศที่เป็นมิตรอาจช่วยให้ข้อพิพาทเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นได้

#### ขั้นตอนที่ 4 การหาทางออกในการแก้ปัญหา

ขั้นตอนในการหาทางออกในการแก้ปัญหา (Lösungsoptionen) มีจุดประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ร่วมกันเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหรือความเป็นไปได้ทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลง โดยขั้นตอนนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่รวบรวมทางออกหรือแนวทางในการแก้ปัญหาที่น่าเสนอโดยคู่กรณี<sup>40</sup> โดยทางออกที่ว่าจะมุ่งไปสู่อนาคตและปล่อยอดีตทั้งหลายไว้ข้างหลัง วิธีการดังกล่าวจะช่วยให้คู่กรณีเปิดใจและพยายามพัฒนาทางเลือกทั้งหลายให้เป็นไปได้มากที่สุด ทั้งนี้ ในการเสนอทางเลือกเพื่อระงับข้อพิพาทข้างต้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของตนได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้ การระดมความคิดเห็นร่วมกันจะช่วยให้ทางเลือกทั้งหลายเป็นไปได้ในแนวทางที่สร้างความพึงพอใจของแต่ละฝ่ายได้มากขึ้น

#### ขั้นตอนที่ 5 การชั่งน้ำหนักวิธีการที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา

ขั้นตอนการชั่งน้ำหนักบรรดาวิธีการทั้งหลายเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา (Bewertung und Verhandlung der Lösungsoptionen) มีจุดประสงค์เพื่อประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหาและร่วมกันพิจารณาว่าวิธีการแก้ปัญหาใดจะเกิดผลดีกับคู่กรณีได้มากที่สุด ข้อพิจารณาสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปด้วยคือ วิธีการที่ใช้สำหรับการแก้ปัญหานั้นต้องสามารถนำไปบังคับใช้ปฏิบัติได้จริงและไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยผู้ไกล่เกลี่ยนั้นมีแต่เพียงหน้าที่ในการจัดการให้มีการร่วมกันประเมินทางเลือกของคู่กรณีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการร่วมประเมินกับคู่กรณีหรือตัดสินใจชี้ถูกผิด

#### ขั้นตอนที่ 6 การทำข้อตกลงสุดท้าย

ในขั้นตอนการจัดทำข้อตกลง (Abschlussvereinbarung) คู่กรณีจะเป็นผู้กำหนดว่าจะผูกพันกันในเรื่องใดบ้างและจะบันทึกกันในลักษณะใด โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเข้าไปช่วยให้การจัดทำข้อตกลงเป็นที่เข้าใจของคู่กรณีทุกฝ่าย นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะมีหน้าที่ในการแจ้งให้แก่คู่กรณี

<sup>40</sup> นฤมล ณะระรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 11.



ทราบถึงความเป็นไปได้ในการที่จะให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบข้อตกลง โดยขึ้นอยู่กับความต้องการของกลุ่มเป็นสำคัญ

### 3.2.6 ผลของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

ผลของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี<sup>41</sup> ดังนี้

#### 1) กรณีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ

โดยหลักคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และจะบังคับผูกพันกันไป ตามสัญญาประนีประนอมนั้น หากมีการกระทำที่ผิดสัญญาก็สามารถมาฟ้องบังคับเป็นคดีต่อศาล ทั้งนี้ การไถ่เกลี่ยเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ไม่กระทบกับระยะเวลาในการฟ้องคดี และไม่เป็นที่ให้อายุความสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

#### 2) กรณีไถ่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จ

หากคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ก็ให้ถือว่า การไถ่เกลี่ยนั้นไม่สำเร็จ คู่กรณีอาจนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีทางศาลต่อไป โดยที่กระบวนการไถ่เกลี่ยที่ไม่สำเร็จนั้น ไม่มีผลใด ๆ ต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เพราะข้อเท็จจริงหรือเอกสารต่าง ๆ ที่นำเสนอในกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ไม่อาจนำมาใช้เป็นพยานหลักฐาน (Der Beweis) ในกระบวนการพิจารณาคดีได้ เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น

จากการศึกษาพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้นำการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ทั้งในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองทั่วไป เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง ในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเฉพาะ เช่น การพิจารณาคัดสินโครงการ (Planfeststellung) การนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่ศาลปกครองจะมีการออกคำสั่งอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการรับฟังความจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อนมีการพิจารณาออกคำสั่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้นำวิธีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการก่อสร้างถนน การขยายสนามบิน การก่อสร้างทางเท้า การจัดหาที่ตั้งหรือเปลี่ยนที่ตั้งของโครงการเกี่ยวกับการคมนาคม (Verkehr) ประเด็นเกี่ยวกับขยะ พื้นที่ที่มีสารปนเปื้อน (Altlasten) การกำจัดน้ำเสีย และประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติและภูมิทัศน์ เป็นต้น<sup>42</sup>

ในส่วนของการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มักจะไม่ปรากฏเนื้อหาที่ได้มีการไถ่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีมากนัก เนื่องจากเป็นกระบวนการที่มีจำนวนผู้เกี่ยวข้องไม่มาก และหากไม่ได้มีการกล่าวอ้างประกอบเป็นเหตุผลในคำฟ้องก็จะไม่ทราบว่ามีการไถ่เกลี่ย

<sup>41</sup> นฤมล ชนะรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 70.

<sup>42</sup> กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 109.

เกิดขึ้น โดยในปัจจุบันการออกคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) มักจะส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงได้ถูกนำมาใช้ในระดับต้นตอดังกล่าวมากขึ้น ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น หากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วตั้งแต่เริ่มต้นก็จะสามารถช่วยลดความขัดแย้งที่ซับซ้อนอันเป็นผลมาจากการดำเนินการทางปกครองนั้นได้<sup>43</sup> การไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี จึงถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายไทย

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาพระราชบัญญัติจัดศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ซึ่งการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยในประเทศไทย ได้มีการริเริ่มการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศาลเป็นครั้งแรกในศาลยุติธรรม เนื่องจากมีข้อดี คือ สะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าการนั่งพิจารณาตามปกติของศาล และสามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีและช่วยลดปริมาณคดีในศาลได้อย่างรวดเร็วและยังพบในคดีอาญาอันยอมความได้ โดยใช้การไกล่เกลี่ยทั้งก่อนฟ้องคดี และภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

#### 3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามหลักการที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น อยู่ภายใต้การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมตามที่ปรากฏในมาตรา 40 ดังนี้<sup>44</sup>

- 1) เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- 2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่งเป็นธรรม

<sup>43</sup> วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 72.

<sup>44</sup> วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 72.

- 3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็ว
- 4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิกิริยาต่อตนเอง
- 5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ ที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ
- 7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว
- 8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

### 3.3.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะได้มี ทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ดี อนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่า การที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลง หรือการประนีประนอมยอมความตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไปนี้ ก็ให้ศาลสั่งให้ คู่ความมาศาลด้วยตนเอง” ซึ่งเป็นการให้อำนาจศาลในการสั่งให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายมาศาลด้วยตนเอง เพื่อให้คู่พิพาทอาจสามารถทำความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ โดยให้ศาลทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่ง มาตรา 20 บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้ คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ในทุกช่วงเวลาของการพิจารณาคดีไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใดก็ตาม โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ใน การไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้มิตนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้” ซึ่งถือเป็น

หลักการที่กฎหมายให้อำนาจศาลทำการไต่ถามเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทุกฝ่าย โดยคู่พิพาทนั้นจะมีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้<sup>45</sup>

### 3.3.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความผิดอันยอมความกันได้และความผิดอันยอมความไม่ได้ กล่าวคือ สำหรับความผิดอันยอมความกันได้นั้น เมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องก็จะระงับลง ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>46</sup>

ในกรณีที่ศาลจะทำการไต่ถามคดีอาญาได้นั้นปรากฏเฉพาะคดีที่เป็นความผิดอันยอมความกันได้ ทั้งกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเอง และกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี หากสามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี<sup>47</sup>

ทั้งนี้ ผลของการไต่ถาม เมื่อคู่กรณีตกลงกันเห็นชอบกับข้อเสนอร่วมกันจะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความร่วมกันในที่สุด โดยวิธีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งมีผลผูกพันให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม โดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลนั้นสามารถทำได้ในคดีแพ่งเท่านั้น เนื่องจากหากเป็นคดีอาญาเมื่อผู้เสียหายหรือโจทก์ถอนฟ้องแล้วยอมทำให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับลง อย่างไรก็ตาม หากการไต่ถามข้อพิพาทไม่อาจสำเร็จลงได้ด้วยการตกลงของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย คดีดังกล่าวจะกลับเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามปกติต่อไป

### 3.3.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562<sup>48</sup>

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไต่ถามคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมไว้ เมื่อเกิดข้อพิพาทปกครองทางสิ่งแวดล้อมขึ้นประชาชนสามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นฟ้องเป็นคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

<sup>45</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/A/054/18.PDF>

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

(1) โดยความตายของผู้กระทำผิด

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือ ยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

<sup>47</sup> วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 70.

<sup>48</sup> กลุ่มงานอนุญาโตตุลาการและกฎหมายระหว่างประเทศ. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726\\_70374.pdf](https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726_70374.pdf)

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติในครั้งนี้เป็นไปเพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง เรียกว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง อันจะช่วยให้คดีปกครองที่อยู่ระหว่างการพิจารณาสามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และสามารถรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 (ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562) กำหนดเพิ่มเติมเป็นส่วนที่ 2/1 ชื่อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” อยู่ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บทบัญญัติในส่วนนี้มี 12 มาตรา ได้แก่ มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 ในกรณีนี้ มาตรา 66/1 วรรคสอง ได้ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปของระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้ระเบียบดังกล่าวได้ออกมาและมีผลใช้บังคับแล้ว ชื่อว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม 2562 (ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2562)

มาตรา 66/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “ศาลปกครองชั้นต้น” มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองคดีที่อยู่ใน อำนาจการพิจารณาของตน และให้ “ศาลปกครองสูงสุด” มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของตน ซึ่งได้ฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด (ไม่ใช่คดีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้น)<sup>49</sup>

<sup>49</sup> กลุ่มงานอนุญาโตตุลาการและกฎหมายระหว่างประเทศ. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726\\_70374.pdf](https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726_70374.pdf)

### 3.3.4.1 คดีที่สามารถไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครอง<sup>50</sup>

- 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ฉบับปัจจุบัน ยังไม่ได้มีการกำหนดลักษณะของคดีอื่นเพิ่มเติม

### 3.3.4.2 ในกรณีต้องห้ามมิให้มีการไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครอง<sup>51</sup>

- 1) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดเจนโดยกฎหมาย
- 2) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
- 4) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย
- 5) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี
- 6) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามมาตรา 11 (11) กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- 7) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมาย กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด
- 8) การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ฉบับปัจจุบัน ยังไม่ได้มีการกำหนดลักษณะอื่นเพิ่มเติม

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/2.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/3.

### 3.3.4.3 กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง<sup>52</sup>

ตามบทบัญญัติกฎหมายฯ ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง<sup>53</sup> (โดยอีกฝ่ายได้ยินยอมแล้ว) สามารถยื่นคำขอต่อศาลให้มีการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองได้ตั้งแต่มีการเริ่มฟ้องคดีจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ไม่ใช่ก่อนศาลมีคำพิพากษา) ถ้อยคำคณะและประธานศาลปกครองสูงสุด (กรณีอยู่ในอำนาจการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด) หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (กรณีอยู่ในอำนาจการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น) เห็นชอบ ก็ให้ศาลนั้นดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองได้

กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดี ศาลปกครองชั้นต้น<sup>54</sup> แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในสำนวนคดีนั้นทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองและมาตรา 66/6 บัญญัติหน้าที่ของผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองว่าจะต้องวางตนเป็นกลาง ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้นำกระบวนการคัดค้านและถอนตัวของตุลาการในกระบวนการพิจารณาปกติ (มาตรา 63) มาใช้กับกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองด้วยโดยอนุโลม

ในการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นแนวทาง ความเห็นชอบ คำสั่งต่าง ๆ คู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์ได้ เนื่องจากกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองไม่ใช่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล<sup>55</sup>

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองมาตรา 66/8 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ในการรักษาความลับไว้ ว่าบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี ตุลาการ หรือบุคคลอื่น ไม่สามารถเปิดเผยหรืออ้างอิงหรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีได้สำหรับ เรื่องดังต่อไปนี้<sup>56</sup>

1) ความประสงค์หรือความยินยอมของคู่กรณีในการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง

<sup>52</sup> กลุ่มงานอนุญาโตตุลาการและกฎหมายระหว่างประเทศ. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726\\_70374.pdf](https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726_70374.pdf)

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/4 วรรคสาม

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/2

<sup>56</sup> กลุ่มงานอนุญาโตตุลาการและกฎหมายระหว่างประเทศ. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726\\_70374.pdf](https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726_70374.pdf)

- 2) ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการระงับข้อพิพาท
- 3) การยอมรับหรือข้อความที่กระทำโดยคู่กรณี
- 4) ข้อเท็จจริงที่ใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง
- 5) เอกสารที่ใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นอาจมีการเปิดเผยหรืออ้างอิงได้ ถ้าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ และอาจใช้นำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีได้ ถ้าเป็นข้อมูลโดยทั่วไปซึ่งสามารถได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง สิ้นสุดลงในกรณีต่าง ๆ<sup>57</sup> ดังนี้

1) มีการถอนฟ้องและศาลอนุญาตแล้วหรือศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในชั้นศาลจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จในประเด็นแห่งคดีทั้งหมดหรือบางส่วน

3) คู่กรณีไม่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอีกต่อไป เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะต้องตั้งอยู่ บนฐานของความยินยอมหรือสมัครใจของคู่กรณี

4) องค์คณะพิพากษาให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง หากเมื่อเห็นว่าการไกล่เกลี่ย ๆ ต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี หรือฝืนหรือขัดต่อหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

3.3.4.4 การพิพากษาและการอุทธรณ์ตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง<sup>58</sup>

ตามบทบัญญัติกฎหมาย<sup>59</sup> ให้ศาลปกครองพิพากษาไปตามความตกลงที่ได้มาจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในทำนองเดียวกันกับการพิพากษตามสัญญาประนีประนอมฯ ในศาล

ดังนั้น จึงกำหนดห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้พิพากษาไปตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองแต่มีข้อยกเว้นที่จะสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะในกรณี<sup>60</sup> ต่อไปนี้

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/9.

<sup>58</sup> กลุ่มงานอนุญาโตตุลาการและกฎหมายระหว่างประเทศ. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726\\_70374.pdf](https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726_70374.pdf)

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/10.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542. มาตรา 66/11.



- 1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฉ้อฉล
- 2) คำพิพากษาละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) คำพิพากษามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ย

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้<sup>61</sup>

คดีการถมดินเพื่อปรับปรุง สะพานข้ามแม่น้ำ คดีความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการขุด ลอดคลองส่งน้ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ การใช้การไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทดังกล่าวแม้จะช่วยให้ข้อพิพาทยุติลง แต่ก็ไร้ซึ่งสภาพบังคับ<sup>62</sup> ทำให้ผลที่ได้ต้องอาศัยช่องทางที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ตามกฎหมายที่บังคับในขณะนั้น ซึ่งก็คือ การถอนฟ้องหรือจำหน่ายคดี เพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป แต่ไม่สามารถทำสัญญาประนีประนอมยอมความและพิพากษายอมได้

นอกจากนี้ ตุลาการบางท่านเห็นว่ายังไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาท และด้วยเหตุที่ตุลาการมีความเห็นแตกต่างเกี่ยวกับการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงทำให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ทั้งนี้ ยังพบปัญหาการครหาความเป็นกลางของตุลาการที่เข้ามาดำเนินการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทและปัญหาบทบาทของตุลาการในการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาท โดยตุลาการบางท่านไต่สวนเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเข้ามาพบปะพูดคุยกัน และสามารถแสดงถึงความต้องการและข้อมูลของตน เพื่อให้อีกฝ่ายรับทราบ และอาจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเมื่อเข้าใจข้อมูลที่ถูกต้องตรงกันแล้ว เช่น ผู้ถูกฟ้องคดียอมเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเพราะเห็นว่าตนรับฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนหรือฝ่ายผู้ฟ้องคดียอมถอนฟ้องเพราะเข้าใจเหตุผลในการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเป็นลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในขณะที่ตุลาการบางท่านอาจใช้โอกาสในการไต่สวนเอกสารและพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง และเสนอแนะทางออกให้แก่คู่กรณี โดยมุ่งประสงค์ให้คดียุติไปด้วยการถอนฟ้องหรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อันเป็นบทบาทในลักษณะประนีประนอมข้อพิพาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทของตุลาการศาลปกครองแต่เดิมจึงมีความแตกต่างกันตามลักษณะคดีและมุมมองของตุลาการ ซึ่งเหตุเช่นนี้ที่อาจทำให้เกิดข้อสงสัยในบทบาทของศาลจากมุมมองของบุคคลภายนอกหรือคู่ความในคดี จากปัญหาดังกล่าว

<sup>61</sup> ไพรัช โดสวัสดี้. (ม.ป.ป). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง Mediation in the Administrative Court*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

ศาลปกครองจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง และแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งออกคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางที่เป็นเอกภาพในการบริหารคดีปกครองต่อไป

จะเห็นได้ว่า ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณีและรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

### 3.3.5 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ระเบียบฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรายละเอียดซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ที่ยังไม่ได้ระบุไว้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองให้ผู้ปฏิบัติหรือนบุคคลที่เกี่ยวข้องได้นำไปพิจารณาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม<sup>63</sup>

#### 3.3.5.1 บททั่วไป

เป็นการวางหลักการใหญ่เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าการไกล่เกลี่ยฯ เป็นกระบวนการที่แตกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาของศาล ดำเนินการโดยยึดถือความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสำคัญ ต้องไม่สร้างความขัดแย้งเพิ่มเติม ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ดำเนินไปด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติ<sup>64</sup>

#### 3.3.5.2 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ดังนี้

1) ส่วนที่ 1 การริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ในการยื่นคำขอให้ทำเป็นหนังสือ เมื่อองค์คณะได้ตรวจสอบจนพอใจแล้วว่าคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยฯ และได้ตรวจสอบลักษณะคดีและกรณีต้องห้ามตามกฎหมายโดยเรียบร้อยแล้ว ให้

<sup>63</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. มาตรา 66/1 วรรคสอง มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม 2562

<sup>64</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (ข้อ 7 ถึงข้อ 11)

องค์คณะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำขอ ในกรณีที่มิมีคำสั่งรับคำขอจะมีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยฯ เพื่อดำเนินกระบวนการต่อไปโดยไม่ชักช้า<sup>65</sup>

2) ส่วนที่ 2 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยฯ อาจแต่งตั้งคนเดียวหรือหลายคนตามความเชี่ยวชาญและเหมาะสม ผู้ไกล่เกลี่ยฯ ต้องวางตัวเป็นกลางและปราศจากอคติ มีหลักประกันความเป็นกลางโดยระเบียบฯ กำหนดให้นำหลักการตามบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านและถอนตัวของตุลาการในกระบวนการพิจารณาคดีมาใช้ในการไกล่เกลี่ยฯ ด้วยโดยอนุโลม<sup>66</sup>

3) ส่วนที่ 3 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ให้ดำเนินการในศาลนั้นเป็นหลัก ผู้ไกล่เกลี่ยฯ มีหน้าที่กำหนด แนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยฯ ครั้งแรก แล้วแจ้งให้คู่กรณีรับทราบ โดยหลักการของการไกล่เกลี่ยฯ จะต้องดำเนินการโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุจำเป็นก็อาจขยายระยะเวลาได้ตามสมควร คู่กรณีสามารถเสนอข้อเท็จจริงและข้อเสนอของฝ่ายตนให้ผู้ไกล่เกลี่ยฯ ทราบ คู่กรณีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยฯ ด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย ผู้ไกล่เกลี่ยฯ ต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย เว้นแต่เพื่อประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยฯ อาจกำหนดให้คู่กรณีบางคนอยู่ร่วมการไกล่เกลี่ยฯ ได้ในบางช่วงเวลา นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยฯ อาจขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อประกอบการพิจารณาโดยคู่กรณียินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้<sup>67</sup>

4) ส่วนที่ 4 ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เมื่อการไกล่เกลี่ยฯ สำเร็จจะต้องมีการทำความตกลงเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยฯ ข้อตกลงนี้อาจเรียกว่าสัญญาประนีประนอมยอมความ หากความตกลงหรือสัญญานั้น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการแล้ว องค์คณะก็มีหน้าที่ต้องพิพากษาไปตามนั้น<sup>68</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือ

<sup>65</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (ข้อ 12 ถึงข้อ 17)

<sup>66</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (ข้อ 18 ถึงข้อ 22)

<sup>67</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (ข้อ 23 ถึงข้อ 30)

<sup>68</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (ข้อ 31 ถึงข้อ 34)

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้งเกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

### 3.4 สรุปเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง

คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีจำนวนมาก และยังคงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต การแสวงหากฎไทยหรือเครื่องมือทางกฎหมายเข้ามาจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นอีกหนึ่งวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในทางที่จะช่วยให้คดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นยุติลงได้ด้วยความรวดเร็ว อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคู่พิพาท และยังเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครองเนื่องจากหากการไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ จะส่งผลให้ปริมาณคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่ค้างอยู่ในศาลปกครองลดลงด้วยเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยมีการริเริ่มนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกที่ศาลแพ่งของประเทศไทย และเป็นต้นแบบให้กับศาลอื่น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาลแพ่ง ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทยมีพื้นฐานมาจากอำนาจการไกล่เกลี่ยของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการไกล่เกลี่ยนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติรับรองให้อำนาจไว้ จึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งของประเทศไทยนั้น แบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษา ผู้พิจารณาคดี ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี และระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา

หลักการสำคัญของระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งของไทยนั้นมิได้มีองค์ประกอบที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความประสงค์จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจที่แท้จริงของคู่พิพาทอันถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยดำเนินไปได้ตลอดจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องสามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพอใจของคู่พิพาทอย่างแท้จริง โดยคู่พิพาทแต่ละฝ่ายต้องมีอำนาจตัดสินใจบนพื้นฐาน

ความต้องการของตนเองตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ย และเมื่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถยุติลงได้ด้วยการไกล่เกลี่ยดังกล่าวคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผูกพันและยอมรับรวมถึงปฏิบัติต่อกันตามข้อตกลงใหม่ที่ได้จากการไกล่เกลี่ยร่วมกัน

ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทบัญญัติมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (la conciliation) จึงกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยอันเป็นวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ยุติข้อพิพาททางปกครองตลอดช่วงระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา โดยรูปแบบการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองในทางปฏิบัตินี้มีจุดเด่นอยู่ที่บทบาทของผู้เชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากพยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเพื่อเป็นการสร้างน้ำหนักให้แก่คู่ความฝ่ายที่พยานหลักฐานดีกว่าเพื่อชี้้นำให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในที่สุด อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามความในมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วย กระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้นเป็นลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจของศาลที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษา กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้ศาลจัดให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยวิธีการไกล่เกลี่ย แต่ศาลมีคำพิพากษาปฏิเสธคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเช่นนี้ คำพิพากษาดังกล่าวถือเป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งใด ๆ อีกได้

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แบ่งประเภทข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการระงับข้อพิพาทไว้ 2 ประเภท คือ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งหมายถึงข้อพิพาทอันเกิดจากความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากงานโยธาสาธารณะ เช่น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการก่อสร้างสาธารณูปโภคหรือการก่อสร้างถนนสาธารณะ ดังที่เกิดขึ้นกับกรณีการระงับข้อพิพาทโดยศาลปกครองแห่งเมือง Lyon เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างชุมชนเมือง Lyon (La Communauté de Lyon) กับบริษัท Courly ผู้รับสัมปทานอันเนื่องมาจากสัญญาสัมปทานเพื่อสร้างถนนรอบในทางตอนเหนือของเมือง Lyon ปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2541) ที่มีการนำเอาบทบัญญัติในมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมาปรับใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและข้อพิพาทโดยแท้ ซึ่งหมายถึงข้อพิพาทที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อน การระงับข้อพิพาทประเภทหลังนี้มีขึ้นเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเชิงการเยียวยาความเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า การระงับข้อพิพาทประเภทข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับเป็นการระงับข้อพิพาท ที่ค่อนข้างได้ผลดี สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างมีรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็น การช่วยเหลือปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล จะเห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนี้มี

ประโยชน์และจะเป็นอีกหนทางหนึ่งที่ศาลปกครองจะสามารถอำนวยความสะดวกและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีได้ดียิ่งขึ้นไม่มากนัก

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2540) เป็นต้นมา การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยศาลปกครองฝรั่งเศสยังคงปรากฏไม่มากนัก ทั้งนี้เป็นผลมาจากการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีโดยการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจน คงมีเพียงคำแนะนำที่จัดทำขึ้นโดยสภาแห่งรัฐที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของตุลาการศาลปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งให้มีการแก้ไขและพัฒนาเกี่ยวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาโดยการไกล่เกลี่ยให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับหลักการในการดำเนินคดีปกครองที่ง่ายและไม่ซับซ้อนเพื่อที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่อไป

นอกจากนี้ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีความพยายามในการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้เช่นกัน โดยมีพัฒนาการเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2541) เมื่อครั้งที่รัฐสภาได้เพิ่มบทบัญญัติกฎหมายที่อนุญาตให้มลรัฐทั้ง 16 แห่ง สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล โดยมีความมุ่งหมายให้วิธีการดังกล่าวช่วยลดปริมาณคดีในศาล อย่างไรก็ตาม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัตินั้น ศาลปกครองเยอรมันสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้โดยอาศัยฐานกฎหมายที่เปิดช่องให้ทั้งในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ส่วนในวรรคสองก็ได้กำหนดข้อยกเว้นของวรรคหนึ่ง และมาตรา 4 วรรคสอง ข้อหนึ่ง ก็ได้บัญญัติว่า ให้ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ ในทางบริหารงานศาล (ฝ่ายธุรการศาล) ได้จึงพิจารณาได้ว่าการไกล่เกลี่ยตามความในบทบัญญัติกฎหมายนี้เป็นการใช้อำนาจบริหารที่ผู้พิพากษาสามารถกระทำได้ ด้วยเหตุว่าการไกล่เกลี่ยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานศาล รวมถึงบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่หนึ่ง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung-ZPO) ที่อาศัยบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอาศัยช่องทางผ่านมาตรา 173 ซึ่งเป็นการพิจารณา ว่าการไกล่เกลี่ยโดยผู้พิพากษานั้นถือเป็นการทำหน้าที่ในทางตุลาการ และมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO)

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการไถ่เกี้ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

เรื่อง	ประเทศ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศไทย
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง		- ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง - ประมวลจริยธรรมแห่งชาติของผู้ไถ่เกี้ยข้อพิพาท	- รัฐบัญญัติว่าด้วยการไถ่เกี้ยข้อพิพาท	- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 - ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไถ่เกี้ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562
2. การไถ่เกี้ยโดยคนนอก		มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย	ไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย
3. การกำหนดคุณสมบัติผู้ไถ่เกี้ย		มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย
4. การขึ้นทะเบียนบัญชีผู้เชี่ยวชาญ		ไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย	ไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย
5. ระยะเวลาสิ้นสุดการไถ่เกี้ย		มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย
6. การขยายระยะเวลา		ไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย	มีบทบัญญัติกฎหมาย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และจะวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องในบทที่ 4 ต่อไป



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยทำการศึกษาร่วมเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้กระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะให้เหมาะสมต่อไป ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการไม่มีทบทวนคดีของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วมในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของผู้เชี่ยวชาญ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ปรากฏว่ายังมีปัญหาคือ 1) หลักเกณฑ์ให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท 2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท และ 3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าป่วยการของผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ยังไม่มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้กระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองและการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

จากการศึกษาเปรียบเทียบการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในส่วนของผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลต่างประเทศทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่ามีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจในการคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และได้วิเคราะห์แล้วว่าบุคคลภายนอกมีความเหมาะสมกับการไถ่เกลี่ยคดีปกครองของศาลปกครองด้วยเช่นกัน แต่เมื่อ

พิจารณาการไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ยังคงมีปัญหาว่า มิได้มีการกำหนดอำนาจให้คู่กรณีหรือตุลาการศาลปกครอง ในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งมีความเชี่ยวชาญมาเป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองได้

ดังนั้น ในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทของศาลปกครองที่กำหนดให้บุคคลภายนอกมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้ จึงสามารถวิเคราะห์เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาทของต่างประเทศ ได้ดังนี้

#### 4.1.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาท

จากการศึกษา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 พบว่า กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถาม ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นผลจากการมองว่าที่ผู้ทำหน้าที่ไต่ถามคดีปกครองในศาล จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เหมาะสม มีความเชี่ยวชาญ สามารถให้คำแนะนำเจรจา ให้ความรู้แก่คู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีสามารถทำความเข้าใจและหาทางออกร่วมกันได้ ซึ่งบุคคลที่มีความเหมาะสมจะทำหน้าที่ดังกล่าวคือ ตุลาการศาลปกครอง โดยจำกัดว่าตุลาการคนดังกล่าวต้องไม่ใช่ตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีหลัก และให้เป็นไปตามที่อธิบดีศาลปกครองหรือประธานศาลปกครองสูงสุด เห็นชอบและมีคำสั่งแต่งตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการไต่ถามข้อพิพาทของศาลยุติธรรมที่อาจอนุญาตให้บุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้ามาเป็นผู้ไต่ถามได้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้เป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง แต่มีปัญหว่าตุลาการศาลปกครองในปัจจุบันมีจำนวนไม่เพียงพอในการพิจารณาคดีอยู่แล้ว หากให้รับผิดชอบหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการศาลปกครอง อาจมีผลทำให้ตุลาการศาลไม่มีเวลาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติ ส่งผลให้ประสิทธิผลของการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปจากศาลลดลงได้เพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการนำการไต่ถามมาใช้ในคดีปกครอง การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองจึงไม่อาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการการบริหารคดีของศาลปกครองได้

#### 4.1.2 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติและการขึ้นทะเบียนของผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาท

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองพบว่านอกจากยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการดำเนิน

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการขึ้นทะเบียนของผู้เชี่ยวชาญไว้ จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า ศาลปกครองควรมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยหรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ในกระบวนการไกล่เกลี่ยผู้ไกล่เกลี่ยถือเป็นคนกลางที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นผู้ช่วยให้การเจรจาไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ยุติลงได้ ดังนั้น ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกจากจะต้องการผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ และทักษะในการเจรจาไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ย เช่น ทักษะความสามารถในการสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือ ทักษะความสามารถในการฟังและแสดงความสนใจ ทักษะความสามารถในการแสดงออกซึ่งความเป็นกลาง และทักษะความสามารถในการประสานประโยชน์ มีความรู้ความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ หรือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างมีอาชีพแล้วนั้น ยังต้องการผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการเจรจาไกล่เกลี่ย จากการศึกษากฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศพบว่ามีกำหนดคุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ย ดังนี้

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่าหน้าที่ทางจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา L. 213-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งบัญญัติให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ เป็นกลาง และตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ บทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายได้ให้เสรีภาพทางปฏิบัติบางประการแก่ผู้ไกล่เกลี่ยโดยไม่ได้กำหนดบทบาทที่ชัดเจน จึงมีหลักการอื่นที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยได้ เช่น หลักการรักษาความลับ (Le principe de confidentialite) ความเป็นอิสระ (L'indépendance) สำหรับหน้าที่ประการอื่นเพื่อที่จะได้รับการตั้งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้น กฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในข้อพิพาททางปกครอง สำหรับผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอกที่แต่งตั้งโดยศาล ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอันมีที่มาจากประสบการณ์ของตน อันเป็นคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับลักษณะคดีพิพาท นอกจากนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้ผ่านการฝึกอบรมหรือมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยจะต้องเข้ารับการฝึกอบรม (La formation) เพื่อให้มีคุณสมบัติเฉพาะที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และทำงานได้ตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์เฉพาะที่แต่ละองค์กรกำหนดขึ้น จะต้องมีความรู้ในเรื่องที่ไกล่เกลี่ยอย่างน้อยเป็นระยะเวลา 5 ปี ทั้งยังจะต้องรู้เทคนิควิธีในการไกล่เกลี่ยเป็นอย่างดี ซึ่งประสบการณ์และความเชี่ยวชาญอาจจะได้มาจากหลายช่องทาง อาทิ การฝึกอบรม การเข้าร่วมสัมมนา ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเข้าร่วมโครงการวิเคราะห์ผลจากการ

ปฏิบัติงาน และต้องพัฒนาความรู้ในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง เช่น การสัมมนา การอบรม ทางด้านวิชาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎบัตรจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยยังได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคารพความในกฎบัตร ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งให้ยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยและไม่มอบหมายให้ผู้ไกล่เกลี่ยรายดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ในอนาคต

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากการศึกษาพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย โดยบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือ มาตรฐานอาชีพผู้ไกล่เกลี่ย หากบุคคลใดผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดและได้รับใบรับรองการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้วจะเป็นผู้เชี่ยวชาญตามที่คูกรณีต้องการได้ โดยมีการกำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 5<sup>1</sup> แห่งบัญญัติว่าด้วย การไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz – MediationsG) ซึ่งหลักสูตรการฝึกอบรมข้างต้นนี้ต้องมีเนื้อหาที่มีความรู้ในทางทฤษฎีและมีการฝึกในภาคปฏิบัติควบคู่กัน นอกจากนี้ ในทางวิชาการได้อธิบายลักษณะการฝึกอบรมเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมว่าควรตั้งอยู่บนพื้นฐานที่เป็นหลักสำคัญ คือ ความรู้ (Wissen) วิธีการหรือกลยุทธ์ (Methodik) และการวางตัว (Haltung) ที่จะส่งผลในทางปฏิบัติให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ดี ด้วยการเข้าใจผู้อื่นอย่างเห็นอกเห็นใจกัน มีทักษะในการบริหารจัดการ มีทักษะในการเข้าสังคม มีความสามารถในการไตร่ตรองและมีความเป็นมืออาชีพได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติและจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลต่างประเทศที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ คือ ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง การป้องกันความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ การรักษาความลับ และการวางตน เป็นต้น และคุณสมบัติประการอื่น เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความชำนาญในการไกล่เกลี่ย มีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยมาพอสมควร เพื่อที่จะสามารถนำประสบการณ์มาวิเคราะห์ประเด็นข้อพิพาทและเสนอแนะทางออกให้คูกรณีได้

<sup>1</sup> มาตรา 5 ผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสม และได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพขั้นสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต้องมีความรู้ในทางทฤษฎีและมีการฝึกในภาคปฏิบัติ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำในการไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญได้

การอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสม ควรจะประกอบไปด้วย

1. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนและกรอบเงื่อนไขที่ใช้สำหรับการไกล่เกลี่ย
2. เทคนิคการเจรจาต่อรองและการสื่อสารระหว่างกัน
3. ความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง
4. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและบทบาทในกฎหมายไกล่เกลี่ย รวมถึง
5. การฝึกภาคปฏิบัติ การทดลองสวมบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและการอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ย

ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีทักษะในการสื่อสารที่ดี ในการกระตุ้น แนะนำ โน้มน้าว แปรความ หรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้กับคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาท เพราะความรู้ เหล่านี้จะทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถชี้แนะประเด็นที่คู่ความยังมองไม่เห็น จนทำให้เกิดเป็นทางออกใหม่ ๆ ที่จะสามารถทำให้ปัญหาข้อพิพาทระงับลงได้

#### 4.1.3 ปัญหาการกำหนดค่าป่วยการของผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว จึงมีปัญหาค่าที่ต้องพิจารณาอีกว่า การให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นบุคลากรภายนอกศาลเข้ามาไกล่เกลี่ยคดีปกครอง จะต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนอย่างไร

จะเห็นได้ว่า ค่าตอบแทนหรือค่าป่วยการ ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา L. 213-5 กำหนดให้ ประธานศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (แล้วแต่กรณี) อาจมอบอำนาจให้ตุลาการศาลปกครองคนใดดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ เมื่อประธานศาลดังกล่าวหรือตุลาการผู้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่จึงได้มีการไกล่เกลี่ยได้รับรองโดยเลือกบุคคลภายนอกศาลให้เข้าทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ถ้ามีการกำหนดค่าตอบแทนและจำนวนเงินในการดำเนินการของบุคคลภายนอก ให้ประธานศาลดังกล่าวหรือตุลาการศาลปกครองผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินดังกล่าว และตามมาตรา L. 213-8<sup>2</sup> ในการกำหนดค่าตอบแทน กรณีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นบุคคลภายนอกตุลาการอาจ

<sup>2</sup> มาตรา L.213-8 หากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไกล่เกลี่ยได้มีการมอบหมายให้บุคคลภายนอกศาลเป็นผู้ดำเนินการ ตุลาการศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดค่าตอบแทนและจำนวนเงินดังกล่าวได้

หากการไกล่เกลี่ยมีค่าใช้จ่ายที่คู่กรณีต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวถือเป็นเสรีภาพในการทำความตกลงที่จะแบ่งความรับผิดชอบระหว่างคู่กรณี

หากไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย คู่กรณีจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยโดยแบ่งส่วนเท่าๆกัน ทั้งนี้ ตุลาการศาลปกครองอาจกำหนดความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายที่ไม่เท่าเทียมกันได้โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของคู่กรณี

ในกรณีที่มีการช่วยเหลือด้านความยุติธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การแบ่งค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคสามแห่งมาตรานี้ โดยค่าใช้จ่ายที่เป็นของคู่กรณีซึ่งได้รับความช่วยเหลือด้านความยุติธรรมจะตกเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งรัฐธรรมนูญตีพิมพ์ เลข 91-647 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางกฎหมาย

ให้ศาลปกครองกำหนดจำนวนเงินเพื่อประกันค่าตอบแทนของผู้ไกล่เกลี่ยและกำหนดให้คู่กรณีคนหนึ่งคนใดเป็นผู้วางเงินประกันดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ หากไม่มีการวางเงินประกันตาม ระยะเวลาและตามจำนวนที่ศาลกำหนดไว้ การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลง และให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

กำหนดค่าตอบแทน เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนให้กับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และหากมีการร้องขอจากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อธิบดีศาลนั้นสามารถที่จะกำหนดค่าตอบแทน โดยคำนวณตามชั่วโมงการทำงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตกเป็นภาระของคู่กรณี โดยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันถึงภาระค่าธรรมเนียมดังกล่าว และหากไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ หรือไม่มีการตกลงร่วมกันได้ ให้ค่าธรรมเนียมฯ เป็นภาระของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน เว้นแต่ศาลเห็นว่า คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งควรจะรับผิดชอบมากกว่า โดยพิจารณาถึงสถานะทางเศรษฐกิจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นเกณฑ์ หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำร้องขอความช่วยเหลือทางด้านกระบวนการยุติธรรม กรณีที่ค่าธรรมเนียมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นภาระระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน หรือกรณีศาลเห็นว่าคู่กรณีควรจะรับภาระอย่างแตกต่างกันให้รัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายของคู่กรณีฝ่ายที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกระบวนการยุติธรรม

## 4.2 ปัญหาการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ส่วนใหญ่มักจะมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน มีรายละเอียดในเนื้อหาคดีที่ยากแก่การทำความเข้าใจ ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความเสียหายที่เกิดขึ้นมักมีความรุนแรงและกระทบต่อประชาชนในสังคมเป็นวงกว้าง อีกทั้งการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนั้นทำได้ยาก จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้สิ้นไป แม้ว่าการที่ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายนำคดีมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจจะเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่สามารถทำได้ก็ตาม แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน จึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางเลือกอีกวิธีหนึ่งที่จะทำให้ข้อพิพาทระงับไปได้โดยเร็ว ส่งผลให้ความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนนั้นอย่างทันท่วงที แต่จากการศึกษายังพบปัญหาว่า แม้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 จะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ว่าต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามกฎหมายคือ 90 วัน แต่กรณีมีเหตุจำเป็นกฎหมายยังเปิดช่องให้สามารถพิจารณาขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามสมควร

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศนั้น ในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยศาลปกครองฝรั่งเศสยังคงไม่ปรากฏเรื่องการขยายระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ชัดเจนมากเท่าไรนัก มีเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับอายุความในการฟ้องร้องคดีปกครอง ที่จัดทำขึ้น โดยสภาแห่งรัฐที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของตุลาการศาลปกครองวางหลักไว้ว่า เมื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ จึงยอมส่งผลกระทบต่ออายุความในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คู่กรณีใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อถ่วงเวลา ในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงกำหนดในเรื่องการสะดุดหยุดลงของระยะเวลาในการฟ้องคดี และการสะดุดหยุดอยู่ของอายุความไว้ ไม่ว่าจะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เมื่อคู่กรณีตกลงที่จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดลง (Interrompus) และอายุความจะนับต่อเมื่อคู่กรณีหรือผู้ไกล่เกลี่ยประกาศว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายเยอรมันส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก โดยหลักแล้วจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเตรียมหาที่ตั้งหรือเปลี่ยนที่ตั้งของโครงการเกี่ยวกับการคมนาคม (Verkehr) เช่น การสร้างถนนทางหลวงหรือการ สร้างสนามบิน ประเด็นเกี่ยวกับขยะ (Abfall) เช่น การสร้างโรงเก็บขยะ ประเด็นเกี่ยวกับเขตพื้นที่มีสารปนเปื้อน (Altlasten) ประเด็นเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย (Abwasserentsorgung) และประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติและภูมิทัศน์ (Natur- und Landschaftsschutz) เป็นต้น สหพันธ์รัฐเยอรมนียังได้พัฒนารูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความเหมาะสมกับการระงับข้อพิพาทในศาลโดยตุลาการสันติคดี (Güterichter) ที่อาจเลือกนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการดำเนินการได้ และเรียกูปแบบดังกล่าวว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบใช้เวลาน้อย” (Die Kurz-Zeit-Mediation) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบใช้เวลาน้อย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อให้ศาลสามารถคำนวณระยะเวลาในการบริหารจัดการคดีและจำนวนคดีที่จะทำการไกล่เกลี่ยได้ อีกทั้ง ในทางปฏิบัติสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมักจะนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีการพิจารณาทางปกครองต่าง ๆ

สำหรับประเทศไทยมีการริเริ่มนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกที่ศาลแพ่งของประเทศไทย และเป็นต้นแบบให้กับศาลอื่น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาลแพ่ง ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทยมีพื้นฐานมาจากอำนาจการไกล่เกลี่ยของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการไกล่

เกลี้ยนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติรับรองให้อำนาจไว้ จึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ ในการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทในศาลแพ่งของประเทศไทย

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ไว้ว่าให้ผู้ไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทมีหน้าที่กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาในกระบวนการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาท โดยต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทครั้งแรกตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุจำเป็น ก็อาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามสมควร<sup>3</sup>

การที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สามารถใช้อำนาจดุลพินิจขยายระยะเวลาในกระบวนการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควรนั้น อาจทำให้การไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทต้องล่าช้าออกไปส่งผลให้ข้อพิพาทไม่อาจยุติลงได้โดยเร็ว ความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างทันทั่วถึง อีกทั้งยังถือว่าเป็นการขัดต่อหลักจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นหลักกรพื้นฐานในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และวัตถุประสงค์ของการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ต้องการให้ข้อพิพาทระงับสิ้นไปโดยเร็วกว่าการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการนำคดีไปฟ้องต่อศาล

นอกจากนี้ ในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะปรากฏอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายดังที่กล่าวไปนั้น แต่จะพบว่าสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาคดีจำนวนมาก ซึ่งอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี จนส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกายของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ตลอดจนชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องเรื่องแนวคิดเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการ ยุติธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมไว้ในมาตรา 40 โดยได้วางหลักการไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว

<sup>3</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. ข้อ 24.



และทั่วถึง รวมถึงบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวที่วางหลักไว้ว่า เมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมประชาชนต้องได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม อันเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้รับรองไว้ไม่ต่างกัน ประกอบกับความเป็นลักษณะเฉพาะของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนของข้อเท็จจริง รวมถึงการก่อให้เกิดผลกระทบอันเป็นความเสียหายทั้งต่อชีวิตร่างกายของประชาชน ส่วนรวม และก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ตามหลัก จำเป็นเร่งด่วนอันเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และ วัตถุประสงค์ของการไต่สวนข้อพิพาท จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้อย่างแน่นอนชัดเจน ซึ่งรวมไปถึงการขยายระยะเวลาในกระบวนการดังกล่าวด้วย เพื่อให้ข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมสามารถ ระบุผลได้โดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิด และความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 พบว่ายังมีปัญหาการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท และปัญหาการขยายระยะเวลากระบวนการไต่ถามข้อพิพาท เพื่อให้การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการกำหนดให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทได้ นอกจากนั้นยังกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไต่ถามที่เป็นบุคคลภายนอก การขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถาม และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนของผู้ทำหน้าที่ไต่ถามไว้ด้วย ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่กำหนดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้ไต่ถามได้

2) ปัญหาการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินไต่ถามข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจนนัก แต่ก็มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการไต่ถามข้อพิพาทนั้นจะต้องไม่กระทบต่อการพิจารณาคดี ไม่เป็นการประวิงเวลา หรือทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีต้องล่าช้าออกไป ส่วนกฎหมายไทยกำหนดให้ผู้ไต่ถามข้อพิพาทมีอำนาจดุลพินิจในการ

กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้กรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ 90 วัน แต่มีข้อยกเว้นว่ากรณีที่มีเหตุจำเป็นให้สามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้แล้ว แต่มีปัญหาบางประการตามที่ได้สรุปไว้ในหัวข้อที่ 5.1 บทสรุป ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะจากการศึกษา ดังนี้

1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยเห็นว่า การนำเอาแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศที่มีการกำหนดให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มาใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของประเทศไทยนั้น จะยิ่งทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากแต่ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง รวมถึงกฎหมายมหาชนในประเทศไทยนั้นยังถือว่าพัฒนามาไม่มากนัก ผู้วิจัยจึงขอเสนอว่า เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญสามารถเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมได้ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่จะสามารถเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมไปถึงค่าป่วยการที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสมควรได้รับไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ด้วย

2) ปัญหาการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ส่วนใหญ่มักจะมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน มีรายละเอียดในเนื้อหาคดีที่ยากแก่การทำความเข้าใจ ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความเสียหายที่เกิดขึ้นมักมีความรุนแรงและกระทบต่อประชาชนในสังคมเป็นวงกว้าง อีกทั้งการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนั้นทำได้ยาก จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้สิ้นไป จึงเสนอว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

พ.ศ. 2562 ในส่วนที่กำหนดเรื่องการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยกำหนดกรอบระยะเวลาที่สามารถขยายได้ให้แน่นอนชัดเจน เช่น ขยายได้อีกไม่เกิน 90 วัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในการดำเนินคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทให้ได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

สุดท้ายนี้ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะทำให้เกิดผลดีต่อการบริหารจัดการคดีของศาลช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ช่วยแบ่งเบาภาระของตุลาการ เป็นประโยชน์คู่กรณีและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ข้อพิพาทระงับลงได้ด้วยดี ความเดือดร้อนเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยเร็ว ส่งผลให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2562

### กฎหมายต่างประเทศ

La Revision Constitutionnelle du 23 Juillet 2008

### หนังสือ

กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. (2554). *โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). *การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย*.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กอบกุล ราชนาคร. (2549). *พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เชียงใหม่:

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2555). *แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2546). *การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือ*

*พิพากษา*. กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง.

- ปรานี สุขศรี. (2559). *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลัก ความได้สัดส่วน (principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (principle of equality)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- พัชฌา จิตรมหิมา. (2562). *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและการสร้างแนวคิดเชิงบวกในการปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ไพรัช โทสวัตต์ดี. (ม.ป.ป). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง Mediation in the Administrative Court*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ภาณุ รังสีสหัส. (2548). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวบรวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ยุติธรรม ปัทมะ. (2557). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2544). *คำบรรยายวิชาลักษณะและประเภทของคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

### วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

- เกสสุดา มุสิกะปาน. (2556). *การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เขมจิรา รัตนะรังสี. (2561). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- คม บูรณวารศิลป์. (2548). *การประนีประนอมยอมความและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นและสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4)*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยภัทร ทั้งทอง. (2558). *การใช้อำนาจดุลพินิจในนิติกรรมทางปกครองและความรับผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. คุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรคุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชลากรณ์ เจริญรัตน์. (2558). *ปัจจัยการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี*. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชลิตา ศรีสง่า. (2552). *ข้อจำกัดของกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งของศาลยุติธรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณัฐชานาฏ จูติกัก. (2559). *การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นิตา สุริยะคำวงศ์. (2559). *หลักความได้สัดส่วนกับการกำหนดเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- บุญตา ศ. พาบมีชัย. (2547). *กระบวนการว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เพียงพิศ ผลताल. (2549). *การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ภมร วงษ์เกตุ. (2558). *ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา. (2551). *การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- รัมภ์รดา แก้วสวี่. (2563). *ความเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วรินทร์ ชยวิทย์. (2555). *การไต่ถามข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิสุตดา ชกฤษ. (2563). *การไต่ถามข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- อังคณา เสาชงทอง. (2550). *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## วารสาร บทความ

- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 33(2).  
ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม. *วารสารวิชาการศาลปกครองกฎหมายมหาชนสิ่งแวดล้อม*, 7(2).
- ประสาท พงษ์สุวรรณ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส M. Phillippe MARTIN. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 1(3).
- วรรัตน์ ไคขุนทด. (2554). การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง : สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 11(4).
- องอาจ รังศรีศักดิ์ และสังเวียน เทพผา. (2563). แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. *วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก*.
- อัคราทร จุฬารัตน. (2552). บทบาทใหม่ศาลปกครองไทยในการสัมมนาใหญ่ประจำปี ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2551 ของ สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ “นิติรัฐ” ในสังคมไทย *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 9(1).

## เอกสารอื่นๆ

- คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554



- ณัฐพล สกฤตเมฆา. (2561). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมัน*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- เทิดพงศ์ คงจันทร์. *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการบรรยายในหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง ผู้จัดทำอนุญาตให้เผยแพร่ได้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน.
- นฤมล ชณะรัตน์. (2562). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีในระบบกฎหมายเยอรมัน*. เอกสารเผยแพร่ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2563). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. เอกสารจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการเสวนาวิชาการ เรื่อง การพัฒนาหลักการสำคัญในปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยในโอกาส ครบรอบ 19 ปี ศาลปกครอง วันที่ 9 มีนาคม 2563.
- \_\_\_\_\_. (2562). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. เอกสารวิชาการจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการฝึกอบรมบุคลากรของศาลปกครอง และผู้เข้ารับการอบรม ในหลักสูตรตามมาตรฐานที่ ก.สป. รับรอง.
- ปิยะ ปะตังทา. (2558). *บทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ภายใต้หลักนิติธรรม*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พัชมา จิตรมहिมา. (2560). *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. เอกสารนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ไพรัช โดสสวัสดิ์. (2558). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลการอบรมหลักสูตร นักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.
- วรารัตน์ ไคขุนทด. (2558). *สถานการณ์ปัจจุบันของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลปกครองเยอรมันและการระงับข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลปกครองเยอรมัน อันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างมีผลผูกพัน*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข. (2563). **แนวปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ราชการบริหารส่วนกลาง ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน (ฉบับปรับปรุง) ปี พ.ศ. 2563**. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ กระทรวงสาธารณสุข.
- อนันต์ คงเรือพันธ์. (2560). **แนวคิดในการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับ "ประโยชน์สาธารณะ"**. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

### เอกสารต่างประเทศ

- Christopher W. Moore. (1999). *The Mediation Process Practice Strategies for Resolving Conflict*.
- Elena Karpushova, Mykola Starynskyi, Nadiia Horobets, Nataliia Lytvyn and Nina Kamenska. (2021). Settlement of Administrative Disputes with The participation of a judge: Foreign Experience and Implementation in Ukraine. *Journal of Legal*.
- Isabell Lütkehaus and Izabella Pach. (2020). *Basiswissen Mediation*. Frankfurt am Main: Wolfgang Metzner Verlag.
- N.S.J Koeman. (1999). *Environmental Law in Europe*.
- Pierre Renaud. (1994). Comparison between Administrative and Public Mediation Applied in the Field of the Environment and Private Mediation. *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*.

### ฐานข้อมูลออนไลน์

- กลุ่มงานอนุญาโตตุลาการและกฎหมายระหว่างประเทศ. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726\\_70374.pdf](https://www.moj.go.th/attachments/20200522144726_70374.pdf)
- คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). **เรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.**, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://library2.parliament.go.th>
- คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/A/054/18.PDF>

วรรณภา ตีระสังขะ. (2553). *ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย  
ฝรั่งเศส.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายกฤติน อินทร์ทอง
วัน เดือน ปี เกิด	25 พฤษภาคม 2533
สถานที่เกิด	จังหวัดพิษณุโลก
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	จังหวัดปทุมธานี
วุฒิการศึกษา	
พ.ศ. 2557	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2561	เลขานุการประจำองค์คณะ ศาลปกครอง
พ.ศ. 2566 – ปัจจุบัน	พนักงานคดีปกครอง ศาลปกครอง